Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 112 del 16 maggio 2001 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 16 maggio 2001** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

N. 119

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 marzo 2001.

Approvazione del documento programmatico, per il triennio 2001-2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

SOMMARIO

DECRETI PRESIDENZIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 marzo 2001.

Approvazione del documento programmatico, per il triennio 2001-2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

Visto l'art. 3 del citato testo unico;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 agosto 2000, che ha istituito il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio dell'attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

Considerato che il predetto Comitato ha positivamente esaminato in via preliminare lo schema di documento previsto dal citato art. 3 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

Sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

Sentita la Conferenza unificata, che ha reso il parere il 1° febbraio 2001;

Sentiti gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

Acquisito il parere della competente commissione della Camera dei deputati;

Considerato che il Senato della Repubblica non ha espresso, nei termini, il prescritto parere;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 15 marzo 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero, con il Ministro della giustizia, con il Ministro della pubblica istruzione, con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per la solidarietà sociale:

Decreta:

Art. 1.

È approvato il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2001-2003, parte integrante del presente decreto.

Il presente decreto, previa registrazione da parte della Corte dei conti, sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Dato a Roma, addì 30 marzo 2001

CIAMPI

AMATO, *Presidente del Consiglio dei Ministri*
BIANCO, *Ministro dell'interno*
DINI, *Ministro degli affari esteri*
VISCO, *Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*
SALVI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*
VERONESI, *Ministro della sanità*
LETTA, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*
FASSINO, *Ministro della giustizia*
DE MAURO, *Ministro della pubblica istruzione*
AMATO, *Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica,* ad interim
LOIERO, *Ministro per gli affari regionali*
TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*

Visto, *il Guardasigilli:* FASSINO

Registrato alla Corte dei conti il 9 maggio 2001
Registro n. 5 Presidenza del Consiglio dei Ministri, foglio n. 44

Introduzione

1. Un fenomeno globale e strutturale.

I movimenti migratori sono un fenomeno molto visibile della nostra epoca, ma non per questo nuovo. L'Italia è diventata paese di immigrazione netta in maniera stabile solo dal 1972, mentre prima di allora aveva assistito all'emigrazione di fortissimi contingenti di concittadini, fino a 800.000 all'anno nel periodo più grave del fenomeno. Nel valutare le politiche specifiche condotte a livello locale, nazionale ed europeo, non si può né dimenticare la nostra storia né perdere di vista la dimensione complessiva del problema migratorio. La situazione che l'Italia affronta non è una particolarità nazionale risolvibile in maniera isolata. Vi sono oggi 150 milioni di emigranti e di rifugiati nel mondo, presenti in tutti i paesi ricchi. Secondo l'OIM tra il 1970 ed il 1990 i paesi oggetto di afflussi massicci di migranti sono passati da 39 a 67, mentre quelle origine di flussi importanti sono passati da 29 a 55.

Le cause di questi movimenti sono le crescenti disuguaglianze tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo**,** la povertà, la sovrappopolazione, i conflitti bellici e l'oppressione politica che spingono verso la ricerca di un mondo migliore. Secondo la Banca Mondiale, il reddito pro capite nei 20 paesi più ricchi del mondo è 37 volte quello nei venti paesi più poveri, ed il differenziale è raddoppiato negli ultimi 40 anni. In aggiunta alle forze che spingono all'emigrazione in maniera strutturale e regolare, negli anni novanta i cambiamenti di regime nei paesi dell'Europa centro-orientale hanno portato ad un ulteriore ondata migratoria, che sta però già perdendo di intensità.

In questo frangente, l'Italia è particolarmente esposta a causa delle sua caratteristica di frontiera esterna dell'Unione europea e della sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, che mette in comunicazione Europa, Africa e Asia, con una lunghissima frontiera marittima. Alla grande conquista del diritto garantito ai nostri cittadini di poter circolare liberamente all'interno dei Paesi aderenti all'accordo di Schengen ha corrisposto l'esigenza di rafforzare il controllo delle frontiere italiane verso i paesi extra-U.E.

Al di là delle esasperazioni legate a episodi di criminalità, gravi e da non sottovalutare ma non rappresentativi dell'insieme della popolazione immigrata, è necessario mantenere una visione obbiettiva del fenomeno migratorio, impegnandosi sia nella difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, che nell'integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Volersi sottrarre con un atteggiamento di chiusura alle trasformazioni rese necessarie dall'immigrazione non è né possibile, né lungimirante. Solo una politica di apertura limitata e governata, nel rispetto delle leggi che regolano l'entrata nel paese, con un graduale processo di integrazione commisurato alle capacità di accoglienza dell'Italia, è in grado di contenere la pressione migratoria proveniente dal resto del mondo. In caso di chiusura o di restringimento dei canali legali di accesso all'Italia, si inasprirebbe la pressione delle entrate irregolari, con tutte le ovvie conseguenze in termini di maggiori opportunità per i mercanti di esseri umani e per le organizzazioni criminali.

Il fenomeno migratorio regolare inoltre si manifesta in almeno tre diverse forme, troppo spesso confuse nella comunicazione mediatica e politica quotidiana, ma che richiedono politiche differenziate. Si tratta di lavoratori stranieri, di rifugiati, richiedenti asilo e protezione temporanea per motivi umanitari ed infine di ricongiungimenti familiari. Il governo italiano programma i flussi di lavoratori extracomunitari, in funzione delle esigenze del mercato del lavoro, ma non può contingentare i diritti umani (diritto al ricongiungimento familiare e diritto di asilo), per la cui protezione ha sottoscritto convenzioni internazionali (dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo alla Convenzione di Ginevra, alla Convenzione di Dublino e alla Carta dei Diritti

Fondamentali dell'Unione Europea) e accordi multilaterali, impegnandosi al rispetto di valori europei in merito, ribaditi anche dal recente rapporto dei saggi UE sulle sanzioni contro l'Austria.

2. Un fenomeno problematico, da disciplinare con rigore e realismo

L'applicazione della legge 40/1998 (Napolitano-Turco) ha permesso di contrastare con determinazione l'immigrazione irregolare grazie all'adozione di nuove misure specifiche. Il problema non è risolto, così come non è risolto in nessun paese europeo, né negli Stati Uniti, ma è tenuto sotto controllo con maggiore successo. Nel triennio 1998-2000, l'azione istituzionale volta a contrastare le diverse forme di illegalità connesse, a vario titolo, ai fenomeni migratori ha conosciuto un deciso salto di qualità, di cui si vedono importanti risultati.

In primo luogo, è stato rafforzato il sistema dei controlli alle frontiere nazionali, sia sotto il profilo delle risorse umane ad esso destinate, sia sotto il profilo della tecnologia utilizzata, acquistata anche avvalendosi di risorse comunitarie (radar mobili, sale operative informatizzate, sistemi radio, mezzi blindati etc.). I risultati di questo potenziamento sono tangibili, sotto forma di controllo del fenomeno e di un cospicuo aumento, del numero complessivo dei migranti clandestini respinti alla frontiera o in prossimità di essa.

E' proseguita, inoltre, l'azione volta a spostare i controlli al di fuori del territorio nazionale, verso i paesi di origine e di transito. Da questo punto di vista, il rinnovo recente (luglio 2000) dell'accordo di cooperazione di polizia con l'Albania ha un valore strategico.I risultati che sono stati raggiunti sull'altro versante Adriatico dalla missione bilaterale che ha visto la collaborazione delle forze di polizia italiane con la polizia albanese sono stati molto importanti. La "fascia di sicurezza" che stiamo costruendo intorno al nostro paese si va ampliando e rafforzando.

Oltre ai controlli "a monte", è stata potenziata anche l'attività volta a contrastare l'immigrazione clandestina "a valle", ossia dopo l'ingresso sul territorio nazionale. In particolare, nel triennio sono stati fatti passi avanti decisivi sul terreno delle espulsioni. Grazie a un'azione di controllo sempre più intensa e capillare sul territorio nazionale, accompagnata da un intenso sforzo diplomatico volto a sottoscrivere e a rendere operativi accordi di riammissione con tutti i maggiori paesi di emigrazione e di transito verso l'Italia. Dal 1997 sono entrati in vigore quindici accordi di riammissione e sette altri sono stati firmati, mentre sono attualmente in corso negoziati con sette paesi e contatti con cinque. Per dare piena efficacia a tali accordi ed intrecciare rapporti di solida e costante cooperazione con i paesi di provenienza, sono stati messi a punto veri e propri pacchetti di misure, che possono includere, a seconda dei casi, assistenza diretta, cooperazione allo sviluppo, ma anche quote privilegiate di immigrazione di lavoratori.

Un ausilio importante in questo campo è venuto dalla realizzazione delle rete periferica di collegamento con le Questure del sistema AFIS, per il confronto elettronico di impronte digitali, per il quale le risorse aggiuntive sono state previste proprio dalla legge n.40/1998.

Dal 1998 è aumentato significativamente sia il numero di irregolari espulsi con intimazione (cresciuti da 44.000 a 53.000), che di quelli rimpatriati, per i quali si ha la certezza che siano stati allontanati dal territorio nazionale (72.000 nel 1999 e 56.000 nei primi dieci mesi del 2000 contro 54.000 nell'intero 1998). Il numero di sbarchi è calato fortemente sia sulle coste pugliesi in provenienza dall'Albania che su quelle siciliane in provenienza dalla Tunisia, a conferma dell'importanza della collaborazione bilaterale avviata con i due paesi. Rimane preoccupante la dimensione del fenomeno dei flussi provenienti dall'Albania e dalla Turchia, ma che in larghissima parte riguarda soggetti provenienti da paesi e da situazioni che legittimano una richiesta di asilo o di protezione umanitaria e che, pertanto, non possono essere respinti.

Infine, la lotta all'immigrazione clandestina si è arricchita di una dimensione più propriamente investigativa, volta a smantellare le organizzazioni criminali che ormai controllano il fenomeno quasi integralmente. I risultati conseguiti dalle forze di polizia e dalla magistratura italiana in questo campo sono testimoniati dai dati relativi alle denunce a agli arresti di soggetti ritenuti responsabili di tali gravi reati.

Ma il traffico di migranti clandestini non è purtroppo l'unica forma di criminalità connessa al fenomeno dell'immigrazione. Una fascia minoritaria della popolazione straniera presente sul nostro territorio, per lo più irregolare o clandestina, risulta coinvolta in fenomeni di criminalità comune ed in nuove forme di criminalità organizzata.

3. Una risorsa per l'Italia, da gestire con lungimiranza

Sebbene la questione della sicurezza e del contrasto all'immigrazione irregolare e clandestina sia un punto centrale dell'azione del governo, non si può alimentare una confusa sovrapposizione tra immigrazione e criminalità, né ridurre tutto questo complesso fenomeno ad un mero elemento di disturbo dell'ordine pubblico.

L'Italia riceve un grande contributo dalla grande maggioranza degli stranieri presenti sul suo territorio e non sarebbe in grado di risolvere senza di essi una parte importante dei suoi problemi attuali. Le sfide che ci attendono richiederanno sempre di più il sostegno dei lavoratori stranieri.

Già oggi la popolazione italiana si ridurrebbe senza il contributo degli immigrati: secondo le previsioni dell'ONU, in assenza di afflussi dall'esterno di qui al 2050 la popolazione italiana calerà del 28,5%. Nessuna società riesce a mantenere il suo dinamismo, la sua capacità di crescere e di modernizzarsi di fronte a perdite di popolazione così importanti. Il calo preoccupante della natalità in Italia (1,2 figli per donne fertili, il secondo più basso dell'Unione Europea, largamente inferiore alla soglia di sostituzione di 2 figli per donna) e l'invecchiamento della popolazione, pongono il problema di garantire una popolazione in età lavorativa sufficiente per sostenere i costi del sistema sanitario, del sistema pensionistico, oltre che di offrire assistenza agli anziani, nelle attività di cura e di aiuto domestico. Già oggi gli immigrati danno un contributo significativo al mantenimento del sistema di sicurezza sociale in Italia, versando più tasse e contributi di quanto non ricevano in termini di servizi pubblici.

Naturalmente non tutti gli squilibri demografici italiani possono essere scaricati sulle politiche migratorie, e tale non è l'obiettivo del governo, che comunque deve privilegiare le politiche di sostegno alle famiglie con bambini e alle politiche tese ad incentivare una maggiore partecipazione degli italiani al mercato del lavoro.

Resta il fatto che il mercato del lavoro italiano ha cominciato ad esprimere forti richieste di manodopera straniera già da vari anni ed il fenomeno sta assumendo dimensioni crescenti in coincidenza con la riduzione del tasso di disoccupazione a livello nazionale che si traduce nel pieno impiego in alcune zone del Nord Italia. La combinazione apparentemente paradossale di disoccupazione e carenza di manodopera disponibile si spiega con la segmentazione del mercato del lavoro sia dal punto di vista geografico che professionale. La disoccupazione meridionale si trasforma in immigrazione interna verso il nord solo in maniera limitata (poco più di 50.000 trasferimenti di residenza dal sud al nord ogni anno, con una leggera tendenza all'aumento), a causa degli alti costi personali, sociali e finanziari che ne conseguono, in particolare con la perdita della rete di sostegno familiare e del beneficio della casa di proprietà.

Esistono poi dei lavori rifiutati dagli italiani: da alcuni lavori pesanti o pericolosi nelle fabbriche e nell'edilizia ai lavori stagionali nell'agricoltura o nell'industria turistico-alberghiera. Senza il

contributo straniero, in alcuni specifici settori molte piccole fabbriche, e piccole e medie imprese dovrebbero chiudere o ridurre drasticamente la produzione. Inoltre esistono settori che richiedono competenze specifiche, scarsamente disponibili in Italia, in particolare per infermieri e specialisti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per tutte queste ragioni gli immigrati costituiscono una componente indispensabile dell'economia italiana e della costruzione del benessere quotidiano di tutti noi. Il ridotto tasso di partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro misurato nelle statistiche ufficiali riflette una debolezza contrattuale che li porta spesso nel settore informale. Le misure per l'emersione del lavoro nero previste dalla Finanziaria del 2001 aiuteranno a emergere anche i lavoratori stranieri regolari ma impiegati in nero, che contribuiranno così anche al finanziamento del sistema sociale italiano.

4. Affinare il sistema di programmazione degli ingressi, per metterlo più direttamente al servizio dello sviluppo economico e sociale

La politica di flussi programmati di lavoratori stranieri sta entrando a regime, dando i primi frutti proprio nel 2000. Si tratta di una politica coraggiosa e innovativa, che tiene conto delle esperienze dei paesi con più lunga tradizione migratoria come gli USA, il Canada e l'Australia, senza riprendere acriticamente modelli amministrativi diversi, ma anzi fornendo una risposta originale che può rappresentare un modello condiviso in Europa. Per molti paesi esteri le scelte italiane sono un modello da seguire con interesse. La Spagna ha recentemente adottato un politica di quote migratorie, il governo francese ne sta discutendo, il governo inglese ha appena rilanciato il dibattito. A livello di Unione Europea, nel complesso si registrano importantissime innovazioni strategiche coerenti con l'esperienza già avviata in Italia.

E' utile sottolineare l'importanza della cooperazione e della collaborazione da parte dei paesi di origine e la validità di strumenti quali le quote privilegiate, la realizzazione dell'anagrafe informatizzata e la predisposizione di liste di lavoratori, che coinvolgendo - come in Tunisia - la autorità locali le responsabilizzi maggiormente ad una gestione dei flussi più attenta, ovvero che sulla base di progetti specifici realizzi trasparenza ed efficacia nella definizione delle liste come è avvenuto in Albania con l'intervento dell'O.I.M..

Riguardo alla possibilità di nuove quote privilegiate si dovrà tener conto delle richieste pervenute da altri paesi, particolarmente da quelli che mostrano sensibile attenzione al controllo delle frontiere, ma anche verso quelli i cui lavoratori sono particolarmente richiesti dal nostro mercato.

Le principali novità del documento 2001-03 consistono nel tentativo di affinare i legami tra entrate di stranieri e mercato del lavoro, al fine di facilitare l'integrazione degli immigrati, fornendo al contempo all'economia italiana le risorse lavorative che le sono necessarie, predisponendo gli strumenti necessari (anagrafe informatica). Ovviamente l'approfondimento degli aspetti relativi al lavoro non deve indurre tentazioni economicistiche che compromettano l'equilibrio complessivo della politica migratoria propria di un Paese avanzato. Per quanto attiene alla immigrazione per lavoro, uno degli obiettivi di questo documento è contribuire ad una maggiore articolazione nel futuro del sistema delle quote, in particolare riservando la possibilità di prevedere quote specifiche nel decreto flussi per professionalità particolarmente carenti. I settori ai quali i prossimi decreti flussi dovranno prestare particolare attenzione saranno quelli della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (informatica e new economy), come pure della sanità (infermieri). Ovviamente questo documento non contiene indicazioni specifiche sulle quote per i prossimi anni, che saranno determinate dai singoli decreti flussi, alla luce delle fattori indicati in questo documento e sintetizzati per la parte economica nella tabella seguente.

Fattori economici da tenere in conto per la determinazione del fabbisogno di lavoratori extracomunitari

Fattori incrementali	**Fattori decrementali**
Rilevazioni dei fabbisogni tramite verifica, analisi e consultazioni da parte del Ministero del lavoro, anche tramite le Direzioni Regionali del Lavoro	Livello e evoluzione della disoccupazione italiana, con riferimento alla sua distribuzione geografica
Dati Regioni e degli enti territoriali	Mobilità interna
Contributo CNEL, parti sociali e organizzazioni del privato sociale e del volontariato	Capacità di aumentare la partecipazione forza lavoro interna
Richiesta di lavoratori stranieri da parte delle imprese e studi di job vacancies (dati Excelsior Unioncamere, ISFOL-CSA e altri disponibili)	Congiuntura economica (rispetto alle capacità di assorbimento strutturale di lavoro)
Richiesta di lavoratori dell'alta tecnologia. (Dati Assinform, dati Ministero dell'Industria)	Capacità interna di formazione figure professionali carenti
Rilevazione dei fabbisogni degli operatori sanitari (Ministero della Sanità)	Disoccupazione stranieri già presenti in Italia
Domanda di servizi alla persona-lavoro domestico	Problematiche di inserimento, in particolare alloggiative
Eccesso di domanda da parte delle imprese rispetto alle quote dell'ultimo decreto flussi e velocita di esaurimento quote anno precedente	Altre entrate migratorie regolari extraquote inseribili nel mercato del lavoro (rifugiati, ricongiungimenti familiari)
Altri	Effetti regolarizzazione
	Altri

Le politiche di integrazione della popolazione straniera sono un complemento fondamentale alle politiche per la sicurezza e per il lavoro. Sostenere il progetto di vita degli immigrati significa offrire delle prospettive di miglioramento proporzionato agli sforzi fatti in quanto individui portatori di diritti e non in quanto semplici braccia da nascondere dopo l'uso. La civiltà di una nazione si misura anche dall'accoglienza data ai rifugiati bisognosi di asilo e agli immigrati.

5. Un apparato normativo moderno e adeguato, ma suscettibile di perfezionamenti

La portata e l'impatto del fenomeno migratorio richiedono politiche complesse e continue nel tempo, guidate da una visione chiara delle prospettive future. Gli italiani hanno diritto di sapere che la situazione è governata, e che l'integrazione degli immigrati non deve trascurare l'integrità dei nazionali. Per impostare adeguatamente le linee programmatiche del prossimo triennio, si è scelto di cominciare da un bilancio dei risultati prodotti dalla legge 40-1998. Nel far ciò è necessario tener conto della lunga fase transitoria che ha portato a regime solo nel 2000 gran parte della legge.

L'approccio seguito da questo governo è stato quello di affrontare le spinte dall'esterno e dall'interno in un ottica positiva e non meramente repressiva, combattendo l'immigrazione clandestina da un lato, ma lasciando spazi di apertura e di ingresso legale, richiesti dal sistema economico, sia per scoraggiare l'immigrazione clandestina, che per offrire opportunità. Integrare è più efficace che limitarsi a reprimere. Lo scopo della politica migratoria è affrontare il futuro con realismo e con fiducia, mettendo al primo posto le preoccupazioni ed i bisogni degli italiani in un quadro di scelte razionali pienamente coerenti con le esigenze di medio e lungo termine del paese.

Con il decreto del Presidente del Consiglio del 2 agosto 2000, è stato costituito il comitato per il coordinamento interministeriale per le politiche di immigrazione, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio. Il comitato dei ministri, con il supporto del comitato tecnico, svolge il ruolo di snodo di coordinamento ad alto livello. In questo ambito, al fine di valorizzare il necessario rapporto con le Regioni e con gli enti locali, e viste le loro importanti responsabilità, è stata prevista la partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni ai procedimenti per la definizione delle quote annuali di ingresso di lavoratori extracomunitari in Italia, oltre a quello già previsto per il documento di programmazione triennale, mediante l'acquisizione di un parere preventivo della Conferenza Unificata.

La struttura del documento si articola in cinque capitoli e alcune appendici a cura dell'ISTAT e del Ministero del Lavoro e ISFOL. I tre ultimi capitoli riprendono analoghe parti del documento 1998-2000 e riguardano la proiezione internazionale del fenomeno, le politiche di integrazione e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari sul territorio italiano. Sono stati inoltre aggiunti due capitoli addizionali. Il primo fornisce un bilancio dei risultati ottenuti nei primi due anni di applicazione della legge Napolitano-Turco, in modo da impostare le politiche future sulla conoscenza dei risultati raggiunti. Il secondo si concentra sulla tematica del contrasto all'immigrazione clandestina e all'irregolarità.

Capitolo I) Gli immigrati in Italia oggi: un bilancio

Nel febbraio del 1998 fu approvata la legge Napolitano – Turco. L'attuazione degli istituti previsti dalla legge, notevolmente complessa, fu affidata ad un tavolo informale presieduto dal ministro dell'interno: al tavolo parteciparono non solo rappresentanti di tutti i ministeri, ma anche rappresentanti di organizzazioni del volontariato, dei sindacati e dell'Università.

Dalla fine di febbraio a metà ottobre del 1998 il tavolo, e quindi il governo, produsse:

- la "Relazione sulla presenza straniera in Italia" che, per la prima volta, fornì dati ufficiali sulla popolazione straniera in Italia, proponendo una prima stima quantitativa e qualitativa delle situazioni irregolari
- il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 che raccolse in un Testo Unico le norme della legge 40 e le altre norme ancora in vigore concernente la materia in questione;
- il Documento programmatico che delineò le direttrici politiche in materia di immigrazione alle quali Governo si impegnò ad attenersi per i successivi tre anni;
- il decreto di programmazione dei flussi per l'ultimo scorcio dell'anno 1998, emanato il 16 ottobre, che aggiungeva altri 38.000 ingressi ai 20.000 previsti da quello del 27 dicembre 1997, emanato con decreto interministeriale e con le procedure dell'allora vigente legge Martelli.

Fra quelli elencati riveste particolarissima rilevanza il Documento programmatico che, ai sensi dell'articolo 3[1] del Testo Unico, precisa le linee programmatiche alle quali il Governo intende attenersi per il successivo triennio. Un impegno almeno triennale fu ritenuto indispensabile dal legislatore per la complessità del fenomeno immigrazione, poco incline, per i risvolti politici e per la delicatezza delle situazioni sulle quali incide, ad esser trattato con interventi improvvisi e dettati dalla situazione contingente. Per rafforzarne la pregnanza, l'autorevolezza e la stabilità, la legge impone, per il Documento programmatico, un iter formativo particolarmente complesso che coinvolge numerosi enti, Enti locali, forze sociali e Commissioni parlamentari.

Per fissare fin da subito le linee governative in materia, il Testo Unico imponeva al Governo di predisporre il primo Documento programmatico entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Si raggiungeva così subito lo scopo di esplicitare immediatamente il programma legislativo per poterlo poi perseguire sulla base di premesse acquisite.

La complessità degli adempimenti necessari ha occupato gran parte del periodo di applicazione della programmazione triennale del primo documento. La legge Napolitano – Turco, senz'altro fra le più avanzate d'Europa, è una normativa complessa che prevede, per il suo

[1] Articolo 3 del Testo Unico: 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il loro parere entro trenta giorni dal ricevimento del documento programmatico. Il documento programmatico è emanato, tenendo conto dei pareri ricevuti, con decreto del Presidente della Repubblica ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Il Ministro dell'Interno presenta annualmente al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.
2. Il documento programmatico indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine. Esso indica altresì le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge.
3. Il documento individua inoltre i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine.

funzionamento, oltre 60 adempimenti fra regolamenti, decreti ministeriali, interministeriali, costituzione di comitati ed organismi etc., in una articolazione che solo oggi, a poco più di due anni dall'approvazione della legge, è compiutamente definita.

Pertanto non sempre e non tutte le azioni previste dal primo Documento programmatico hanno potuto trovare, nel triennio, piena esecuzione. Il primo Documento programmatico che possa realmente indicare le attività previste dell'esecutivo per il triennio, utilizzando appieno tutti gli strumenti previsti dal Testo Unico, deve quindi considerarsi questo, relativo alla programmazione 2001 – 2003.

Dal Documento programmatico del 1998 a quello del 2001

Prima di affrontare il necessario bilancio del triennio trascorso e di tracciare gli obiettivi che il Governo intende perseguire in quello prossimo, appare opportuno ripercorrere alcuni eventi che hanno caratterizzato il triennio appena trascorso

La legge n.40/1998 prevedeva la immediata efficacia delle norme relative al contrasto della immigrazione clandestinia mentre richiedeva l'emanazione di un regolamento per larga parte delle misure relative agli ingressi ed all'inserimento nel mercato del lavoro.

Il Regolamento di attuazione, pur predisposto dal Governo nei centottanta giorni previsti, fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale solo il 3 novembre 1999, circostanza che non consentì l'attuazione degli istituti più innovativi, come ad esempio lo sponsor, demandati appunto al regolamento

Un altro problema attuativo derivò dalle vicende relative alla esigenza di regolarizzare la posizione dei cittadini extracomunitari socialmente inseriti nel nostro paese alla data di entrata in vigore della nuova disciplina legislativa, benché privi di un regolare permesso di soggiorno.

La legge Napolitano – Turco, non conteneva alcuna previsione inerente la regolarizzazione, benché un provvedimento in tale senso fosse stato richiesto con un ordine del giorno[2] approvato dal Senato in occasione del voto finale sulla stessa legge n.40/1998. che impegnava il Governo a valutare proposte ed iniziative per l'emersione dell'area dell'irregolarità.

In coerenza con gli impegni assunti con l'accoglimento dell'ordine del giorno, il primo Documento programmatico disponeva che:

> "In considerazione delle risultanze sulla presenza degli stranieri in Italia, anche in situazioni di irregolarità, il completamento del contingente relativo al 1998, potrà essere riservato a lavoratori stranieri che possano dimostrare con elementi oggettivi di essere già presenti in Italia prima dell'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40 e che possano dimostrare di avere un rapporto di lavoro in corso ovvero un formale impegno di assunzione, comprovati entrambi dall'assenso del datore di lavoro. Inoltre, in via eccezionale, per il 1998 e, in parte minore, per il 1999, potrà essere consentito, per un limitato contingente di lavoratori presenti in Italia anche in situazione di irregolarità, l'attivazione del meccanismo delle garanzie prestate da terzi ai sensi dell'art. 21 [ora art. 23 T.U.], con il rilascio di un permesso di soggiorno per un anno ai fini di inserimento nel mercato del lavoro."

[2] L'ordine del giorno (il n.100) impegna il Governo "a valutare … quali siano le opportune proposte ed iniziative, da finalizzare all'emersione dell'area delle irregolarità da attuarsi in modo mirato, per cittadini stranieri che vivono in Italia inseriti in contesti familiari, di lavoro anche autonomo e di studio. Ciò anche con ricorso, da estendersi in ambito nazionale, agli incentivi alle imprese relativi all'emersione dell'economia sommersa e del lavoro nero, già previsti dalla normativa vigente per alcune aree del Paese, con previsioni per specifici comparti dell'impresa produttiva quali potrebbero essere quelli dell'agricoltura, della pesca, delle attività stagionali, dei pubblici esercizi e utilizzando, se necessario, una parte equivalente alle quote annuali previste per la programmazione dei flussi d'ingresso e prevedendo la non punibilità delle pregresse violazioni delle disposizioni amministrative vigenti in materia d'ingresso e soggiorno degli stranieri.

Il Governo intendeva dunque procedere alla regolarizzazione chiesta dal Senato mediante l'assorbimento delle posizioni irregolari in specifiche previsioni nel decreto flussi del 1998 con le condizioni su specificate e, negli anni successivi, – una volta emanato il Regolamento di attuazione - anche mediante l'istituto dello sponsor in specifiche imputazioni di successivi decreti flussi, emanati anche più volte l'anno, secondo le possibilità di assorbimento del mercato del lavoro.

In seguito al dibattito svolto nelle Commissioni parlamentari il Governo decise di dare valenza legislativa alla regolarizzazione e di esaurire tutte le richieste degli interessati nello stesso anno, scaricando i successivi decreti flussi dalla quota della regolarizzazione. Utilizzando lo strumento del correttivo previsto dalla legge 40, fu emanato il decreto legislativo 13 aprile 1999 numero 113[3], che modificò l'articolo 49 del Testo Unico ponendo in esso, al comma 1 bis, i requisiti necessari per la regolarizzazione e previsti dal decreto flussi del 1998: "*Agli stranieri già presenti nel territorio dello Stato anteriormente all'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998 numero 40 in possesso dei requisiti stabiliti dal decreto di programmazione dei flussi per il 1998 emanato ai sensi articolo 3, comma 4, in attuazione del documento programmatico di cui articolo 3, comma 1, che abbiano presentato la relativa domanda con le modalità e nei termini previsti dal medesimo decreto, può essere rilasciato il permesso di soggiorno per i motivi ivi indicati. Per gli anni successivi al 98 gli ingressi per motivi di lavoro di cui articolo 3 comma 4, restano disciplinati secondo le modalità ivi previste. In mancanza dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, si applicano le misure previste dal presente testo unico*".

Con lo stesso correttivo vennero rese più severe le norme per contrastare il fenomeno dei cosiddetti "scafisti", prevedendo per costoro l'arresto obbligatorio e l'impossibilità di alienare i mezzi di trasporto utilizzati, se non in favore delle Forze dell'ordine, nonché disciplinando meglio il ricorso avverso il provvedimento di espulsione. Lo strumento del correttivo era già stato utilizzato[4] nell'ottobre del '98 per disciplinare la donazione di mezzi tecnici ad altri Paesi per agevolarne il controllo dell'emigrazione clandestina.

Nel marzo del 1999 ebbe inizio il conflitto nel Kossovo, a seguito del quale oltre 30 mila fra kossovari, albanesi, serbi e montenegrini si riversarono sul territorio italiano, tanto che, per la prima volta, fu necessario attuare le norme sulla protezione temporanea previste dall'art. 20 del Testo Unico. Il 12 maggio 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri firmò un Decreto[5] che accordava un permesso di soggiorno, esteso al lavoro e della durata di un anno, agli sfollati provenienti dalle zone interessate agli eventi bellici.

Per questo nel 1999 si soprassedette all'emanazione di un decreto flussi e si procedette ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri[6] che riproponeva la quota di ingressi fissata per l'anno precedente per complessive 58.000 unità, in conformità di quanto previsto dall'art.3 del T.U.

Nell'autunno del 1999, cessato l'afflusso degli sfollati, l'impegno del Governo si rivolse innanzitutto alla completa attuazione degli strumenti previsti dal Testo Unico.

Con D.P.C.M. del 17 marzo 2000 veniva istituito un coordinamento interministeriale presso il Ministero dell'Interno.

Le riunioni del tavolo di lavoro servirono a preparare in breve tempo la relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sullo stato di attuazione del Testo Unico; il decreto

[3] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 97 del 22 aprile 1999
[4] D.leg.vo 19 ottobre 1998 n. 380 in Gazzetta ufficiale 3 novembre 1998 n. 257
5 In Gazzetta Ufficiale 26 maggio 1999 n. 121
[6] Pubblicata su Gazzetta Ufficiale del 6 settembre 1999 n. 209

interministeriale sui visti di ingresso[7], per la nuova definizione dei motivi di ingresso; la direttiva del Ministro dell'interno sui mezzi di sussistenza che lo straniero deve dimostrare per l'ingresso nel territorio nazionale[8]; il vademecum sull'immigrazione, pubblicazione riassuntiva delle modalità di ingresso in Italia rivolta agli operatori e al pubblico; l'istituzione dei Consigli Territoriali, organi locali di incontro e discussione per risolvere i problemi connessi con l'immigrazione e per far risalire al centro proposte e difficoltà incontrate[9]; il decreto flussi 2000[10].

Dei 63.000 posti preventivati, 28.000 furono riservati alla chiamata diretta del datore di lavoro per lavori a tempo determinato o indeterminato, 2.000 per lavoratori autonomi, 18.000 a lavoratori provenienti da Paesi che hanno sottoscritto accordi di politiche migratorie, i cosiddetti "paesi privilegiati"; e 15.000 a lavoratori assistiti da sponsor. Nel caso della mancata copertura di tutta la quota da parte di sponsor, la residua parte sarebbe stata coperta da "autogaranti" ai sensi del 4° comma dell'art. 23 del Testo Unico.

Quantunque non previsto dalla legge, né da altre disposizioni in materia, la bozza di decreto fu sottoposta anche alla Conferenza Unificata che espresse un parere largamente positivo.

Il nuovo decreto flussi fu accolto con favore da tutte le parti sociali e, con il contributo di tutte le associazioni di volontariato, anche i 15.000 ingressi tramite sponsor vennero coperti nei prescritti 60 giorni e non si fece luogo, quindi, all'ingresso di lavoratori "autogaranti".

Con D.P.C.M. del 2 agosto 2000 il coordinamento è stato assunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri presso la Presidenza del Consiglio – organo deputato dalla legge al coordinamento dei ministeri ed all'attuazione del Testo Unico – costituendo altresì un comitato tecnico a supporto delle decisioni del Comitato dei Ministri, stabilendo, inoltre, il coinvolgimento della Conferenza unificata, delle parti sociali e delle associazioni anche nella procedura relativa all'emanazione dei decreti sui flussi.

Le politiche seguite nel 1998-2000 e l'applicazione della nuova legge sull'immigrazione

Emigranti economici: la gestione dei flussi di lavoratori extracomunitari

La gestione del processo migratorio nei suoi vari aspetti rappresenta la questione centrale nell'analisi del fenomeno immigrazione. Le variabili fondamentali di questo processo: la programmazione ed il controllo dei flussi, l'inserimento nel mercato del lavoro e l'integrazione sociale richiedono chiarezza di indirizzi e strumenti adeguati di gestione.

La consapevolezza della complessità del fenomeno migratorio è alla base della nuova normativa italiana in materia, che ritiene possibile governare il flusso strutturato e programmato di lavoratori stranieri destinati ad integrarsi nella società italiana.

Per pervenire ad un effettivo controllo dei flussi, però, non è sufficiente stabilire "a priori" delle quote di ingresso, ma è necessario prevedere delle norme che consentano un ingresso regolare per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, così da scoraggiare un afflusso clandestino di forza lavoro destinata a svolgere lavoro "in nero", che costituisce un fattore di indebolimento della politica di programmazione dei flussi.

In questo senso la legge 40/98 ha introdotto strumenti interessanti quale la procedura di ingresso per ricerca di lavoro tramite uno "sponsor", italiano o straniero regolarmente soggiornante

---

[7] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1° agosto 2000
[8] Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 17 marzo 2000.
[9] D.P.C.M. 18.12.99 in Gazzetta Ufficiale del 18 gennaio 2000 n. 13
[10] Pubblicato sulla gazzetta Ufficiale del 15 marzo 2000.

che garantisce per un anno la permanenza sul territorio nazionale dello straniero e quella dell'ingresso senza garante.

Quest'ultima procedura è particolarmente innovativa in quanto consente ad un cittadino straniero, iscritto in apposite liste tenute presso le Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, di richiedere un visto di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro dimostrando di avere la disponibilità di mezzi di sostentamento per un ammontare di circa 4 milioni, una copertura sanitaria, un alloggio idoneo e una somma occorrente per il rimpatrio. Tale istituto, nel consentire un ingresso regolare per un anno ad uno straniero ad un costo inferiore di quello richiesto dai trafficanti per un ingresso clandestino, costituisce anche un deterrente all'immigrazione irregolare.

Grazie ai nuovi strumenti normativi il Governo ha potuto, quindi, nel triennio scorso dar avvio gradatamente ad un politica indirizzata a controllare e gestire i flussi di ingresso in base alle reali esigenze provenienti da settori produttivi pur dovendo, prima di intraprendere nel concreto tale linea programmatica, "regolarizzare" posizioni lavorative già costituite di fatto.

Il percorso per giungere ad un sistema di programmazione dei flussi "a regime" è stato, infatti, particolarmente articolato, anche in considerazione delle indicazioni fissate dal precedente documento programmatico per l'elaborazione degli appositi decreti interministeriali.

PROGRAMMAZIONE PER IL 1998

Nel 1998 la programmazione dei flussi ha risentito del passaggio tra la normativa precedente (legge 28.2.1990 n.39) e quella attuale. Infatti con un primo decreto del Ministro degli Affari Esteri, datato 24 dicembre 1997, emanato ai sensi dell'art. 2 della legge 39/90, è stato consentito l'ingresso per lavoro a tempo indeterminato e determinato, incluso quello stagionale, fino a 20.000 cittadini extracomunitari.

Con l'entrata in vigore della legge 40/98 (27 marzo 1998) ed alla luce di quanto indicato nel Documento programmatico, previsto dall'art.3 della stessa legge emanato con D.P.R.5.8.1998, è stata ritenuta necessaria un'integrazione delle quota iniziale. A tale scopo è stato emanato, in data 16 ottobre 1998, un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale è stato consentito il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato ed autonomo per altre 38.000 unità. Nell'ambito di tale quota massima è stato consentito, in via preferenziale, l'ingresso in Italia di 3000 cittadini albanesi, di 1500 Marocchini e 1500 Tunisini.

Entro la quota suddetta veniva consentito il rilascio di un permesso di soggiorno anche per coloro che fossero già presenti in Italia alla data dell'entrata in vigore della legge 40/98, purché in possesso di determinati requisiti (idonea occupazione lavorativa subordinata o autonoma, disponibilità di un alloggio).

In tal modo è stato dato avvio ad una procedura di regolarizzazione il cui numero, inizialmente limitato alla quota prevista dal D.P.C.M. 16 ottobre 1998, è stato esteso con il Decreto legislativo 13 aprile 1999 a tutti coloro che fossero in possesso dei requisiti prescritti. In tal modo il dato relativo alla "regolarizzazione" è stato, quindi, conteggiato al di fuori della quota prevista per gli ingressi.

Pertanto, nel complesso, la quota di ingresso per lavoro subordinato ed autonomo nel 1998 è stata pari a 58.000 unità.

In base ai dati relativi alle autorizzazioni al lavoro concesse, ai visti di ingresso per lavoro subordinato ed ai permessi di soggiorno rilasciati per la stessa tipologia si evidenzia come, in realtà, nell'anno 1998 la quota totale prevista non sia stata completata. Infatti, dalla tabella sottoindicata emerge che sono effettivamente entrati per svolgere attività di lavoro subordinato circa 28.000 stranieri a cui sono stati rilasciati regolari permessi di soggiorno. La leggera divergenza tra i dati relativi alle tre tipologie di provvedimenti è conseguente al completamento dell'iter procedurale già iniziato nell'anno precedente.

Il minor numero di ingressi per lavoro registrato nel 1998 rispetto alla programmazione è dovuto, in massima parte, all'avvio delle procedure di regolarizzazione attraverso l'emanazione del decreto flussi integrativo che riservava, di fatto, la quota di ingressi ai possibili regolarizzandi.

Dall'analisi delle autorizzazioni al lavoro rilasciale dalle Direzioni provinciali del lavoro risulta maggiore la richiesta di manodopera da parte del settore agricolo (n.13.070) e dai servizi (n.11.337) mentre è minore quella proveniente dall'industria (n.2896).

Per quanto concerne il lavoro autonomo la programmazione del 1998 non ha previsto una quota riservata inserendo tale tipologia, solo però nella previsione del decreto flussi integrativo, nell'ambito della quota totale. Di fatto risultano essere rilasciati per l'anno in questione n. 1745 visti di ingresso per lavoro autonomo.

PROGRAMMAZIONE PER IL 1999

Nel 1999 per mancanza di una tempestiva programmazione attraverso il decreto annuale sui flussi, determinata anche dal prosieguo delle procedure di regolarizzazione, si è provveduto, in virtù del disposto dell'art. 3, comma 4 del D.L. 286/98, a confermare le quote già fissate per l'anno precedente. Con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 1999 è stata determinata una quota complessiva di 58.000 ingressi, pari a quelli previsti per l'anno 1998 di cui 54.500 per lavoro subordinato e 3.500 per lavoro autonomo. Con questo provvedimento per la prima volta viene riservata una quota definita per quest'ultima tipologia di ingresso.

Dalla tabella, anche per il 1999 in base ai dati relativi alle autorizzazioni al lavoro concesse, ai visti di ingresso per lavoro subordinato ed ai permessi di soggiorno rilasciati per la stessa tipologia, emerge come il tetto di programmazione non sia stato completato essendo assorbita molta della domanda di manodopera dalla regolarizzazione in atto.

Dai dati del Ministero del Lavoro risulta, inoltre, assai rilevante il numero delle autorizzazione concesse per lavoro stagionale. 20.381 su un totale di 21.570 di autorizzazioni concesse per lavoro a tempo determinato.

Anche per quanto concerne il lavoro autonomo la quota programmata pari a 3.500 unità non è stata completata essendo stati rilasciati nel corso dell'anno n.1.594 visti per tale tipologia di ingresso.

LAVORO SUBORDINATO

	Autorizzazioni al lavoro	**Visti di ingresso**	**Permessi di soggiorno**
1998	27.303	30.466	26.063
1999	36.454	35.896	39.405

PROGRAMMAZIONE PER IL 2000

Nel 2000 viene emanato, con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 8 febbraio 2000, il primo decreto di programmazione dei flussi di ingresso ai sensi della normativa in vigore (art. 4 comma 3 decreto legislativo 286/98).

Tale provvedimento prevede l'ingresso in Italia per svolgere attività di lavoro subordinato anche a carattere stagionale, di lavoro autonomo e per inserimento nel mercato del lavoro di 63.000 stranieri di cui 45.000 provenienti da qualsiasi paese extracomunitario e 18.000 da paesi individuati in ragione della collaborazione da loro offerta nelle politiche migratorie: all'Albania sono stati riservati 6.000 posti, alla Tunisia 3.000, al Marocco 3.000 e altre 6.000 unità a cittadini di altri Paesi extracomunitari che possono sottoscrivere, nel corso dell'anno, specifiche intese di cooperazione in materia migratoria.

Al fine di poter costantemente conoscere l'effettivo flusso di ingresso si è provveduto a monitorare i dati relativi ai singoli provvedimenti che consentono allo straniero, attraverso un iter

stabilito per legge, di entrare regolarmente nel nostro Paese. In particolare sono state conteggiate le autorizzazioni al lavoro rilasciate dalle Direzioni provinciali del Lavoro, i visti di ingresso di competenza delle Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, le autorizzazioni rilasciate dalle Questure agli "sponsor" per l'ingresso per ricerca di lavoro.

La novità più rilevante emersa da tali dati riguarda proprio la nuova tipologia di ingresso per ricerca di lavoro. Infatti, il tetto di 15.000 unità relativo alla richiesta di ingresso tramite "sponsor", è stato raggiunto in breve tempo. Per quanto concerne l'ingresso senza garante, per l'anno in corso, sono state aperte liste solo presso le Rappresentanze diplomatiche con sede nei Paesi c.d. privilegiati (Albania, Tunisia, Marocco) e risulta sufficientemente consistente il dato relativo ai visti di ingresso rilasciati (1.822 unità al 30.10.2000).

Nell'anno in corso al fine di poter costantemente conoscere l'effettivo flusso di ingresso è stato affidato al Ministero dell'interno l'incarico di provvedere al monitoraggio dei dati relativi ai singoli provvedimenti che consentono allo straniero, attraverso un iter stabilito per legge, allo straniero di entrare regolarmente nel nostro Paese. In particolare sono state conteggiate le autorizzazioni al lavoro rilasciate dalle Direzioni provinciali del Lavoro, i visti di ingresso di competenza delle Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, le autorizzazioni rilasciate dalle Questure agli "sponsor" per l'ingresso per ricerca di lavoro.

Alla data del 30 ottobre 2000 risulta quasi del tutto completato il flusso annuale previsto, così come emerge dalle apposite tabelle, rimanendo un residuo solo per quanto concerne le quote attribuite ai Paesi privilegiati, che, comunque, in base alle richieste pervenute dovrebbero completarsi a breve.

Si evidenzia, inoltre, che da particolari settori produttivi è pervenuta negli scorsi mesi una richiesta di ampliamento della quota prevista per lavoro subordinato, specie stagionale. Al riguardo, però, il Governo, dopo una consultazione con i rappresentanti degli Enti locali e delle parti sociali ha ritenuto di non dover emanare un secondo decreto flussi per l'anno 2000.

L'evoluzione della struttura della programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari (1998-2000)

	Quote privilegiate da paesi a forte pressione migratoria					**Contratti nomin di lavoro subordinato**	**Lavorat autonomi**	**Inserimento nel mercato del lavoro**	**Totale**
	Albania	Marocco	Tunisia	Altri	Totale				
1°Decreto flussi 1998								0	20000
2° decreto flussi 1998	3000	1500	1500	0	6000			0	38000
Totale 1998	3000	1500	1500	0	6000	54500	3500	0	58000
Direttiva PCM 1999	3000	1500	1500	0	6000	54500	3500	0	58000
Decreto flussi 2000	6000	3000	3000	6000	18000	28000	2000	15000	63000

Ricongiungimenti familiari

La nuova legge sull'immigrazione attribuisce un forte rilievo al diritto al ricongiungimento familiare dedicando un intero titolo alla materia concernente la famiglia (Titolo IV "Diritto all'unità familiare e tutela dei minori").

Tale previsione normativa si inserisce nell'ambito di una più ampia visione dello straniero regolarmente soggiornante quale soggetto destinatario di una politica di integrazione che offre una prospettiva e una sicurezza della continuità della permanenza legale sul territorio nazionale.

La sicurezza della residenza è, infatti, la condizione primaria per poter programmare il futuro sia dal punto di vista lavorativo che affettivo. Da questa convinzione deriva sia il desiderio di migliorare la propria condizione lavorativa, che quello di ricongiungersi con i propri familiari.

L'ingresso per ricongiungimento familiare non viene regolamentato dal sistema delle quote e di conseguenza il diritto viene riconosciuto a chiunque abbia i requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla legge.

Il dato relativo ai ricongiungimenti familiari, comunque, riveste un ruolo importante per la programmazione delle quote per lavoro in quanto i ricongiunti che ne abbiano l'età possono lavorare dal momento dell'ingresso in Italia.

Nel corso del triennio passato i visti di ingresso per ricongiungimento familiare sono stati n.124.421, così suddivisi:

1998	47.433
1999	43.500
2000 (gennaio-settembre)	33.488

Dai dati relativi ai visti suddivisi per nazionalità emerge una prevalenza di richieste da parte dei cittadini marocchini ed albanesi, nel biennio scorso e nell'anno in corso che, rimangono sempre su percentuali assai elevate.

	1998	**1999**	**2000 (gennaio-settembre)**
MAROCCO	17,94	22,93	20,55
ALBANIA	18,82	16,94	17,40

E' interessante, invece, rilevare come si sia verificato un notevole decremento nella richiesta di ingresso per ricongiungimento familiare da parte dei cittadini cinesi.

	1998	**1999**	**2000 (gennaio-settembre)**
C I N A	13,15	6,02	3,02

Rimane abbastanza costante la richiesta proveniente da altri Paesi di vecchia immigrazione quali le Filippine e la Tunisia.

	1998	**1999**	**2000 (gennaio-settembre)**
FILIPPINE	4,15	3,21	5,06
TUNISIA	3,60	3,88	4,62

La problematica relativa al ricongiungimento familiare è stata affrontata anche in sede europea. Infatti è' stato proposto nel corso del Consiglio Giustizia e Affari Interni, tenutosi a Bruxelles il 2 dicembre 1999, un progetto di direttiva della Commissione finalizzato a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 63 del trattato di Amsterdam e dal Piano di Azione di Vienna in tema di ammissione nel territorio dell'Unione a scopi di riunificazione familiare.

La direttiva sul ricongiungimento familiare è uno dei primi interventi organici della Comunità in tema di asilo e immigrazione dopo l'entrata in vigore del predetto Trattato di Amsterdam.

L'iniziativa della Commissione presentata di recente al Parlamento Europeo (secondo la previsione dell'art. 67 del Trattato di Amsterdam, l'approvazione della direttiva dovrà avvenire all'unanimità del Consiglio, su proposta della Commissione o di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento Europeo), è vista con favore dagli Stati membri e, dall'Italia in particolare, in quanto persegue il fine di garantire un trattamento uniforme tra tutti gli Stati membri nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione e promuove l'integrazione sociale degli stranieri attraverso il sostegno alla famiglia.

L'obiettivo specifico dell'iniziativa delle Commissione è di istituire un **"diritto"** al ricongiungimento familiare che possa essere esercitato secondo criteri comuni in tutti gli Stati membri.

Ricongiungimenti famigliari, flussi annuali per le nazionalità più numerose, 1998-2000

	1998	**1999**	**Gen-Sett 2000**
Albania	8.925	7.370	5.829
Marocco	8.510	9.977	6.882
Cina	6.238	2.620	1.013
Sri Lanka	3.131	2.494	1.937
Romania	2.183	2.062	2.408
Filippine	1.969	1.307	1.695
India	1.829	2.142	1.808
Tunisia	1.707	1.689	1.548
FYR Macedonia	1.702	2.187	1.508
Perù	1.571	1.576	965
Jugoslavia	1.444	1.397	725
Somalia	921	304	94
Pakistan	910	1.028	717
Egitto	844	786	563
Bangladesh	742	1.092	1.214
Rep.Dominicana	655	799	561
Ghana	532	810	665
Senegal	385	367	380
Costa d'Avorio	329	442	403
Turchia	312	171	181
Polonia	310	242	179
Nigeria	289	354	270
Bulgaria	266	188	176

Rifugiati, richiedenti asilo e protezione temporanea

Come aveva già evidenziato il primo documento programmatico del Governo relativo agli anni 1998-2000, la problematica dell'asilo, sebbene non direttamente coinvolta in sede di applicazione del Testo Unico n. 286/1998, va valutata con particolare attenzione in quanto la stessa influenza in modo sensibile l'analisi dei movimenti migratori e dei loro effetti sulle conseguenti politiche di accoglienza.

Gli ultimi tre anni hanno evidenziato, in Europa, una inversione di tendenza nel senso che ad una progressiva riduzione delle richieste di asilo dal 1993 al 1997, si è passati dal 1998 ad un costante nuovo aumento delle stesse.

Tale tendenza ha coinvolto anche l'Italia sebbene si stia determinando una minore pressione: le 13.000 domande del 1998 sono divenute lo scorso anno 23.500 (anche a seguito della crisi balcanica), mentre la stima per il 2000 si attesta ad un livello valutato in circa 16.000/17.000 domande. Al riguardo va evidenziato che detti dati sono riferiti ai verbali individuali pervenuti alla

Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e quindi non tengono conto dei minori che giungono al seguito dei richiedenti asilo e che incidono, in aumento, per circa il 30% soprattutto con riferimento alle richieste di stranieri di etnia curda.

Sebbene il Governo abbia attuato misure di potenziamento della suddetta Commissione Centrale, il repentino aumento delle domande di asilo ha indubbiamente creato, negli ultimi due anni, ritardi nella definizione delle istanze determinando, a caduta, riflessi negativi sull'accoglienza. A legislazione vigente, infatti, lo Stato può garantire ai richiedenti asilo un intervento economico solo per i primi 45 giorni dalla presentazione della domanda. Tutta l'ulteriore assistenza resta pertanto a carico degli enti locali o di organizzazioni umanitarie.

In via più generale e con riguardo alle politiche che dovranno essere portate a compimento nel prossimo triennio, si evidenziano quelle di maggiore rilevanza:

a) sempre più urgente ed indilazionabile è l'approvazione del disegno di legge in materia di diritto di asilo in discussione attualmente alla Camera dei Deputati dopo l'avvenuta approvazione da parte del Senato della Repubblica. La nuova legge, oltre a dare applicazione all'art. 10 della Costituzione, consentirà una più incisiva azione sia nei confronti delle domande a carattere strumentale che oggi pervengono alla Commissione Centrale - attraverso l'introduzione di un pre-esame volto ad individuare la sussistenza delle condizioni che possono dar luogo al riconoscimento dello *status* di rifugiato - sia attraverso la realizzazione di un sistema di copertura dei bisogni assistenziali che verranno garantiti dagli enti locali ma con oneri a carico del bilancio statale.
   Nelle more di detta approvazione il Ministero dell'Interno, d'intesa con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, promuoverà un intervento straordinario, (attraverso una quota parte dei fondi dell'otto per mille Irpef) al fine di garantire, nell'ambito delle risorse finanziare disponibili, ai richiedenti asilo un'adeguata accoglienza sino alla definizione della loro istanza, sollevando per quanto possibile gli enti locali e il volontariato dall'attuale forte pressione che il fenomeno sta determinando;

b) una sempre maggiore e attenta partecipazione dell'Italia ai lavori che sono in atto o che matureranno, nei prossimi anni, in sede di Unione europea per l'attuazione del previsto processo di comunitarizzazione delle materie connesse all'asilo. Più in particolare il Paese dovrà, necessariamente, attenersi al progetto di "Direttiva del Consiglio" presentata dalla Commissione e relativa a "norme minime in materia di procedura applicabili per la concessione e la revoca dello *status* di rifugiato".
   La proposta, in via di approvazione, vincolerà l'Italia ad adottare metodi e pratiche finalizzate ad una maggiore equità ed efficienza, avvalendosi di strumenti e meccanismi legislativi che mirano al riavvicinamento dei sistemi nazionali e ad un regime europeo comune in materia di asilo.
   Di analoga importanza si rivela, sul piano programmatico, l'adeguamento delle condizioni minime di accoglienza in favore dei richiedenti asilo qualora nell'attuale o nella prossima Presidenza europea verrà approvato dal Consiglio il documento, attualmente all'esame dei gruppi tecnici, relativo ai principi generali che dovranno essere comunque applicati dagli Stati membri nei regimi di assistenza e accoglienza dei richiedenti asilo .
   Con riguardo alla Convenzione di Dublino, in materia di Stato competente in ordine all'esame di una domanda di asilo presentata all'interno dell'Unione Europea, è già stato avviato uno studio per una sua modifica nell'ottica del cennato processo di comunitarizzazione della materia.

L'Italia sarà poi impegnata, nel prossimo triennio, nell'utilizzazione del "Fondo Europeo per i Rifugiati" che, nel conglobare tutti i fondi in materia di asilo, renderà di diretta responsabilità statale, la gestione delle risorse da parte degli Stati membri;

c) una più precisa valutazione della ricaduta dei flussi legati alle richieste di asilo sulla determinazione delle quote annuali di ingresso per lavoro soprattutto qualora l'avvenuta approvazione della nuova legge confermi l'ipotesi, oggi contenuta nel testo, di consentire l'attività lavorativa ai richiedenti asilo qualora la loro istanza non sia definita dopo sei mesi dalla presentazione. Inoltre, sebbene la percentuale di riconoscimento dello *status* di rifugiato risulti particolarmente bassa (e comunque inferiore al 10% delle richieste) si dovrà tener conto dell'entrata sul mercato del lavoro degli stranieri riconosciuti rifugiati nonché dell'attuazione nei loro confronti di concreti percorsi di integrazione territoriale e sociale;

d) la conferma del ruolo dell'Italia nelle accoglienze a carattere solidaristico nell'ambito dell'applicazione dell'art. 20 del Testo Unito n. 286/1998 in materia di regimi di protezione temporanea offerta a popolazioni che si trovano in particolare stato di pericolo.
Nel ricordare l'incisiva azione svolta dall'Italia nella recente crisi dei balcani ed in particolare dei territori del Kosovo (è stata offerta protezione temporanea a oltre 18.000 stranieri provenienti da quell'area ed è stata consentita, per gli stessi eventi, la richiesta di asilo ad ulteriori 12.000 persone) è doveroso rappresentare l'azione svolta negli ultimi anni per pervenire, in sede europea a linee di politica comune anche in materia di protezione temporanea affinché vengano eliminate sperequazioni negli interventi che i singoli Stati offrono o intendono offrire a fronte di situazioni di emergenza umanitaria.

Appendice 1 (ISTAT)

1. Gli immigrati regolarmente presenti al 1° gennaio 2000

Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'Interno il numero di permessi di soggiorno al 1° gennaio 2000 è pari a 1.252mila; in tale ammontare è compreso un certo quantitativo di permessi che alla data di riferimento risultano scaduti ma che si ritiene siano in corso di proroga. Precisamente, poiché non vi è un codice che identifica i permessi in corso di rinnovo, si assume che siano prorogati tutti i permessi scaduti da meno di due mesi (cioè nei mesi di novembre e dicembre), i quali secondo la normativa vigente rientrano nei termini per la concessione del rinnovo. Tuttavia, vi sono documenti che, pur scaduti da breve tempo, appartengono a categorie non suscettibili di ulteriori proroghe (o di ad esempio i permessi per turismo), o dei quali lo straniero non richiede il rinnovo, in quanto è in procinto di lasciare il paese, ovvero lo ha già fatto[11]; viceversa, dei permessi possono essere prorogati pur essendo scaduti da oltre due mesi. Pertanto, come di consueto, il numero di permessi effettivamente rinnovati è stimato dall'Istat nel corso dell'anno: si ottiene in tal modo il dato definitivo sul numero di permessi validi al 1° gennaio 2000, pari a 1.340.655 unità. Tale ammontare risulta superiore a quello stimato dal Ministero, non tanto perché i permessi effettivamente prorogati sono più numerosi di quanto stimato con il criterio sopra esposto, quanto per il gran numero di permessi rilasciati in seguito alla regolarizzazione (DPCM 16/10/98) non ancora registrati alla data del 1° gennaio 2000. Soprattutto per effetto di tale regolarizzazione, il saldo fra ingressi e uscite nel corso del 1999 è pari a ben 250mila unità, con un incremento del 23% dello stock di permessi di soggiorno fra il 1° gennaio 1999 e il 1° gennaio 2000.

Tabella 1 - Permessi di soggiorno. Anni 1992- 2000 *(migliaia)*

ANNI	Permessi al 1/1	Permessi concessi nel corso dell'anno (a)	Permessi non Rinnovati	Permessi al 31/12	Variazioni annue	
					Dati assoluti	%
	1	2	3	4=1+2-3	5=4-1	6=5/1*100
1992	649	100	160	589	-60	-9,2
1993	589	122	62	649	60	10,2
1994	649	118	89	678	29	4,5
1995	678	132	81	729	51	7,5
1996	729	339	82	986	257	35,3
1997	986	124	87	1.023	37	3,8
1998	1.023	153	85	1.091	68	6,6
1999	1.091	…(b)	…	1.341	250	22,9
2000	1.341	…	…			

Fonte: elaborazioni sull'Archivio dei Permessi di Soggiorno (Ministero dell'Interno)

(a) nei dati degli anni 1995, 1996 e 1997 sono compresi i permessi concessi in base alla legge 489/95 (legge Dini), che possono essere stimati rispettivamente in 15mila, 221mila e 10mila unità

(b) i flussi in ingresso nono sono stati stimati dal Ministero dell'Interno; pertanto non è possibile valutare neanche i flussi in uscita (permessi non rinnovati)

Tuttavia, l'ammontare di permessi di soggiorno validi risulta sempre meno adeguato a rappresentare la reale entità della presenza straniera regolare, visto il crescente numero di minori i quali, in gran parte, non hanno un permesso di soggiorno individuale[12]. Pertanto, ai fini della quantificazione di

[11] In tal caso il relativo permesso non dovrebbe essere più presente in archivio, ma ciò raramente si verifica in primo luogo perché lo straniero non notifica alla Questura di competenza il proprio trasferimento.

[12] Secondo la legislazione vigente, è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno individuale per motivi familiari a tutti i minori iscritti nel documento dei genitori a partire dal quattordicesimo anno di età. Tuttavia, sono concessi permessi individuali, indipendentemente dall'età del minore, anche in alcuni casi di ricongiungimento familiare. Sono rilasciati, inoltre, permessi di soggiorno individuali per adozione, affidamento, studio, ma anche per lavoro o ricerca di

tutta la popolazione straniera regolarmente presente, si deve aggiungere il numero dei minori residenti - che costituisce una quantificazione attendibile di tutti i minori regolarmente soggiornanti - sottraendo i permessi individuali dei minorenni, che rappresentano invece solo una parte di questa componente della popolazione straniera. Secondo i dati dell'indagine dell'Istat sui cittadini stranieri residenti, riportati in dettaglio più avanti, il numero di minori iscritti presso le anagrafi comunali al 1.1.2000 è pari a 229.849 unità, mentre i minori che risultano intestatari di un permesso di soggiorno individuale sono meno di 60mila (esattamente 58.518). Nel sostituire il dato dei permessi di soggiorno riferito ai minorenni con quello degli stranieri residenti della stessa classe di età, è opportuno incrementare il dato anagrafico per tener conto dei minori regolarmente presenti in Italia ma non registrati in anagrafe, come ad esempio i figli, alquanto numerosi, di donne nordamericane, in genere coniugate con connazionali militari NATO, da presumere per lo più non iscritti in anagrafe alla stregua delle loro madri. Pur trattandosi di valori indicativi, dalla stima emerge che al 1° gennaio 2000 gli stranieri ufficialmente presenti sono 1.520mila[13].

2. La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2000

Anche gli stranieri residenti continuano ad aumentare: 1.270.553 cittadini stranieri risultano iscritti in anagrafe al 1° gennaio 2000, con un incremento rispetto al 1° gennaio 1999 di 154.159 unità (+13,8 per cento); l'aumento è dovuto sia a un saldo naturale in attivo (+19.236 unità), sia a una differenza netta tra iscritti e cancellati fortemente positiva (+134.923). Si tratta di un incremento superiore a quello medio annuo registrato nel decennio appena trascorso (pari a circa il 12 per cento), durante il quale la popolazione straniera residente è più che raddoppiata, passando dalle 573mila unità al 1° gennaio 1993[14] alle 1.271mila attuali. L'aumento più sensibile dell'ultimo anno è dovuto in parte all'inizio del processo di iscrizione in anagrafe dei nuovi regolarizzati, e anche ad una crescente quota di stranieri che, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, si iscrive in anagrafe, rafforzando la nuova fisionomia dell'immigrazione, sempre più stabile in quanto maggiormente caratterizzata dalla presenza di nuclei familiari.

Tabella 2 - Popolazione straniera residente (di cui minorenni).
1° gennaio 1999 e 2000

	1999	2000	Variazione %
Popolazione straniera residente al 1° gennaio	**1.116.394**	**1.270.553**	**13,8**
Incidenza % su popolazione totale	1,9	2,2	…
Minorenni stranieri residenti al 1° gennaio	**186.890**	**229.849**	**23,0**
Incidenza % su popolazione straniera	16,7	18,1	…

Gli stranieri rappresentano il 2,2 per cento della popolazione residente complessiva in Italia al 1° gennaio 2000, pari a 57.679.955 unità. La quota di stranieri risulta in aumento rispetto all'inizio del 1999, quando era pari all'1,9 per cento. Si tratta comunque di un valore che colloca l'Italia tra i paesi europei con la più bassa percentuale di stranieri sulla popolazione complessiva. Nel 1998, secondo i dati OCSE, l'incidenza percentuale degli stranieri in Italia è stata, leggermente superiore solo al dato registrato in Grecia, Spagna e Finlandia (circa l'1,6 per cento); negli altri principali paesi europei i corrispondenti valori sono risultati compresi tra il 3 per cento dell'Irlanda e il 9 della Germania e del Belgio.

lavoro. È stato previsto, infine, nel regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, un permesso per "minore età" per i minori non accompagnati.

[13] Dato provvisorio

[14] Primo anno utile per il confronto

Popolazione straniera (o nata all'estero) in alcuni paesi OCSE *(in migliaia)*

Paese	migliaia 1988 (b)	migliaia 1998 (c)	% della popolazione totale 1988 (b)	% della popolazione totale 1998 (c)
Australia (a)	3.753	3.908	22,3	21,1
Austria	344	737	4,5	9,1
Belgio	869	892	8,8	8,7
Canada (a)	4.343	4.971	16,1	17,4
Danimarca	142	256	2,8	4,8
Finlandia	19	85	0,4	1,6
Francia	3.714	3.597	6,8	6,3
Germania	4.489	7.320	7,3	8,9
Irlanda	82	111	2,4	3,0
Italia	645	1.250	1,1	2,1
Giappone	941	1.512	0,8	1,2
Lussemburgo	106	153	27,4	35,6
Olanda	624	662	4,2	4,4
Norvegia	136	165	3,2	3,7
Portogallo	95	178	1,0	1,8
Spagna	360	720	0,9	1,5
Svezia	421	500	5,0	5,6
Svizzera	1.007	1.348	15,2	19,0
Regno Unito	1.821	2.207	3,2	3,8
Stati Uniti (a)	19.767	26.300	7,9	9,8
Unione Europea (d)	11.249	14.291	4,1	5,0
Totale (e)	43.678	56.872	5,7	7,0

Fonte: OCSE base dati migrazioni internazionali, Statistiche sulle forze lavoro

a) I dati per gli Stati Uniti, Canada e Australia si riferiscono alla popolazone nata all'estero.

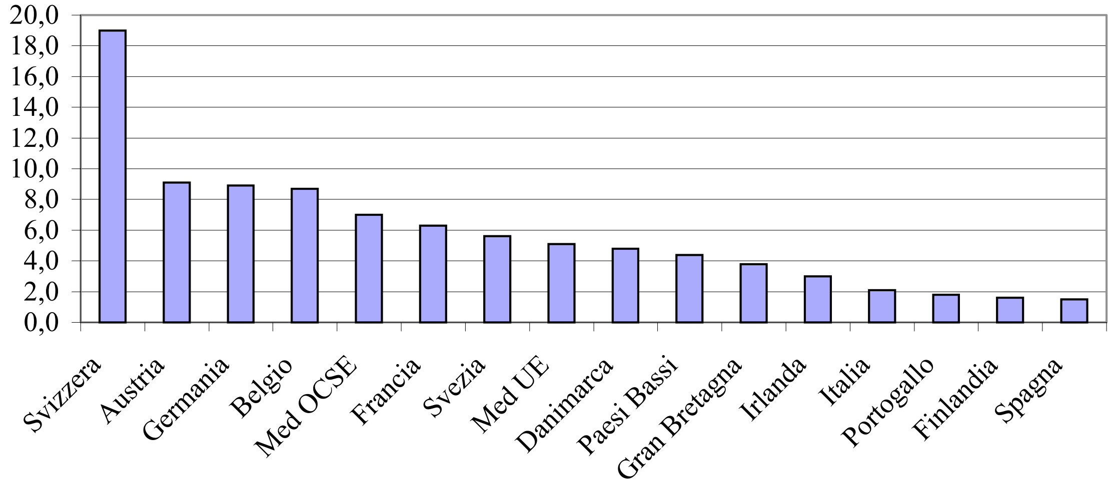
b) 1990 per gli USA; 1991 per Canada e Australia

c) 1990 per la Francia, 1996 per Canada e Australia

d) Grecia esclusa

e) Riferito ai paesi della tavola e, quando possibile, alle date riportate nelle note

Popolazione straniera in % della popolazione totale in alcuni paesi europei dell'OCSE nel 1998



Fonte: *Tendances des Migrations Internationales*, OCDE 2000.

Come già detto, i minorenni stranieri sono 229.849, il 18,1 per cento del totale della popolazione straniera residente, di cui rappresentano la componente in più rapida crescita. L'incremento di circa 43mila minori registrato rispetto all'inizio del 1999 è infatti pari al 23 per cento, superiore dunque a quello del complesso della popolazione straniera, che, come già detto, è pari al 13,8 per cento; alla vivace dinamica di incremento hanno contribuito in misura quasi equivalente i nati (21.175) e i nuovi immigrati minorenni (quasi 22mila), giunti in Italia principalmente a seguito dei ricongiungimenti familiari.
Per quanto riguarda la componente naturale, il numero dei nati nel 1999 risulta sensibilmente cresciuto rispetto all'anno precedente (+25,3 per cento); i decessi sono stati pari a 1.939 unità, anch'essi in aumento rispetto al 1998 (+10,1 per cento), sebbene ancora numericamente contenuti in virtù della struttura per età relativamente giovane della popolazione straniera. Nel 1999 il saldo tra le nascite e i decessi della popolazione residente complessiva è stato negativo per 33.841 unità; il deficit naturale sarebbe risultato dunque ancor più accentuato se non vi fosse stato l'apporto della vivace dinamica della natalità della popolazione straniera residente in Italia. Nel corso degli ultimi anni, la natalità degli stranieri è stata infatti molto sostenuta: tra il 1993 e il 1999 i nati stranieri sono stati oltre 86mila.

Tabella 3 - Movimento naturale e migratorio della popolazione straniera residente.
Anni 1998 e 1999

Movimento naturale e migratorio	1998	1999	Variazione %
NATI	16.901	21.175	25,3
MORTI	1.761	1.939	10,1
SALDO NATURALE	**15.140**	**19.236**	**27,1**
ISCRITTI	211.868	246.192	16,2
dall'interno (1)	*72.304*	*76.266*	*5,5*
dall'estero	*134.997*	*164.587*	*21,9*
Altri	*4.567*	*5.339*	*16,9*
CANCELLATI	102.292	111.269	8,8
per l'interno (1)	*67.241*	*73.027*	*8,6*
per l'estero	*10.782*	*11.086*	*2,8*
altri (2)	*13.489*	*13.508*	*0,1*
per acquisizione cittadinanza italiana	*10.780*	*13.648*	*26,6*
DIFFERENZA TRA ISCRITTI E CANCELLATI	**109.576**	**134.923**	**23,1**
SALDO MIGRATORIO CON L'ESTERO	**124.215**	**153.501**	**23,6**

(1) Il numero di iscritti e cancellati per l'interno non coincide a causa di rettifiche conseguenti a verifiche post-censuarie, ad accertamenti o a sfasamenti temporali.
(2) Comprende cancellazioni per irreperibilità (10.960 e 11.723 casi)

Alla crescita della popolazione straniera residente ha contribuito in maniera ancor più determinante la dinamica migratoria. Gli ingressi dall'estero nel 1999, tra i quali figurano anche parte di coloro che hanno usufruito della legge di regolarizzazione, sono stati pari a 164.587 mentre le cancellazioni per l'estero sono state 11.086; il saldo è dunque ampiamente positivo (+153.501) e risulta superiore a quello registrato nel 1998 (+124.215), soprattutto in virtù della intensa crescita delle iscrizioni (+21,9 per cento), cui si è contrapposto un incremento ben più modesto delle cancellazioni (+2,8 per cento), che si mantengono ad un livello decisamente basso e probabilmente sottostimato. A determinare la dinamica della popolazione straniera, accanto al movimento con l'estero, vi sono anche le iscrizioni e le cancellazioni per altri motivi, tra le quali sono incluse anche le cancellazioni per irreperibilità e per acquisizione della cittadinanza italiana: nel 1999 quest'ultima posta è stata pari a 13.648 unità, con un incremento rispetto all'anno precedente del 26,6 per cento. Si tratta di un fenomeno in rapida crescita, che conferma la tendenza ad una sempre maggiore stabilità ed integrazione della presenza regolare.
Nel complesso, la differenza tra iscrizioni e cancellazioni della popolazione straniera è stata di 134.923 unità mentre quella relativa alla popolazione complessiva si è attestata a 101.181 unità. Se

non vi fosse la popolazione straniera quindi, la differenza tra iscritti e cancellati residenti in Italia sarebbe negativa.

La popolazione residente in Italia cresce, sebbene debolmente (+0,1 per cento), soltanto grazie all'immigrazione; come già detto, per la popolazione straniera si registrano infatti saldi naturali e migratori di segno positivo, contrariamente a quanto avviene per la popolazione italiana, diminuita dello 0,2 per cento nel corso del 1999.

Considerando la distribuzione sul territorio, si osserva che la popolazione straniera risiede soprattutto nelle regioni nord-occidentali e centrali (rispettivamente 33,1 per cento e 28,6 per cento) seguite dal Nord-est (22 per cento) e dal Mezzogiorno che, complessivamente, accoglie soltanto il 16,3 per cento della popolazione straniera.

Tabella 4 - Bilancio demografico della popolazione straniera residente, per ripartizione.
Anno 1999

RIPARTIZIONI	NATI	MORTI	ISCRITTI	CANCELLATI	POPOLAZIONE A FINE ANNO		
					Totale	di cui: minorenni	
						Numero	incidenza % sul totale
Nord-ovest	8.174	708	84.738	38.272	420.423	81.313	19,3
Nord-est	5.459	514	68.472	30.591	279.442	58.417	20,9
Centro	5.052	478	54.677	24.728	363.433	57.958	15,9
Sud	1.506	154	27.315	11.613	128.281	18.778	14,6
Isole	984	85	10.990	6.065	78.974	13.383	16,9
ITALIA	**21.175**	**1.939**	**246.192**	**111.269**	**1.270.553**	**229.849**	**18,1**
di cui: comuni capoluogo	*8.787*	*833*	*80.811*	*34.535*	*592.744*	*93.423*	*15,8*

Le regioni settentrionali si distinguono per una dinamica naturale particolarmente vivace: il saldo tra nati e morti, espresso per stranieri, si attesta intorno al 19 per mille, ben superiore a quello del Centro (13,2 per mille), del Sud (11,3 per mille) e delle Isole (11,8 per mille). In particolare, nelle due ripartizioni settentrionali si è registrato quasi il 65 per cento del totale dei nati stranieri in tutto il paese, segno di una presenza che tende a stabilizzarsi. Del resto, anche il complesso dei minorenni mostra nelle stesse regioni un'incidenza percentuale più elevata rispetto al resto d'Italia: il valore è infatti pari al 19,3 per cento nel Nord-ovest e al 20,9 per cento nel Nord-est, mentre nelle altre ripartizioni la quota si attesta approssimativamente tra il 15 e il 17 per cento.

Il saldo migratorio con l'estero, che rappresenta il principale fattore di crescita della popolazione straniera residente, assume nel 1999 valori piuttosto diversificati nelle varie ripartizioni: il livello più elevato si registra nelle regioni del Sud (167,9 per mille abitanti), dove probabilmente gli effetti della legge di regolarizzazione sono stati particolarmente incisivi, contribuendo all'emersione della presenza irregolare e quindi all'iscrizione in anagrafe. Seguono l'Italia nord-orientale (149,6 per mille) e nord-occidentale (127,2 per mille). Piuttosto distanziate appaiono infine le regioni centrali (106,1 per mille) e quelle insulari (105,5 per mille).

La mobilità interna della popolazione straniera segue una direttrice molto chiara e porta ad una redistribuzione dalle regioni meridionali a quelle settentrionali: nel 1999 il saldo migratorio interno per mille abitanti risulta positivo nelle regioni nord-occidentali (+10,8 per mille) e soprattutto in quelle nord-orientali (+21 per mille), confermando una tendenza ormai consolidata, mentre è fortemente negativo nel Sud (-28,9 per mille) e nelle Isole (-24,1 per mille); il Centro mostra invece un valore solo leggermente in perdita (-3,3 per mille).

Tabella 5 - Saldo naturale e migratorio della popolazione straniera residente per ripartizione geografica e tipologia comunale.
Anno 1999 *(numero e quozienti per 1000 stranieri residenti)*

RIPARTIZIONI	SALDO NATURALE		SALDO MIGRATORIO			
			INTERNO		ESTERO	
	numero	per mille stranieri residenti	numero	per mille stranieri residenti	Numero	per mille stranieri residenti
Nord-ovest	7.466	19,0	4.250	10,8	50.055	127,2
Nord-est	4.945	19,2	5.426	21,0	38.605	149,6
Centro	4.574	13,2	-1.142	-3,3	36.715	106,1
Sud	1.352	11,3	-3.459	-28,9	20.102	167,9
Isole	899	11,8	-1.836	-24,1	8.024	105,5
ITALIA	**19.236**	**16,1**	**3239** (1)	**2,7** (1)	**153.501**	**128,6**
di cui: comuni capoluogo	*7.954*	*14,1*	*- 2.291*	*- 4,1*	*56.658*	*100,2*

(1) Confronta nota (1) della tabella 2.

Cap. II) Contrasto dell’immigrazione illegale

Il controllo delle frontiere

Il nostro Paese, al pari degli altri Stati dell’U.E., è da tempo interessato dal fenomeno connesso al massiccio afflusso di popolazioni provenienti dalle aree più depresse del panorama mondiale, favorito ed organizzato spesso dalle organizzazioni criminali che ne traggono alti profitti.

Tali flussi di immigrazione clandestina utilizzano, per l’ingresso in Italia, il confine con la Slovenia, il versante adriatico della Puglia, la Sicilia sud orientale, il litorale ionico della Calabria, nonché i porti di Trieste, Venezia, Ancona, Bari e Brindisi e riguardano, in particolar modo, le popolazioni provenienti delle regioni balcaniche, ma anche profughi iracheni e turchi di etnia curda e popolazioni provenienti dall’Asia.

Il traffico illecito attraverso i varchi terrestri del confine nord orientale si serve, per far pervenire a destinazione gli immigrati clandestini, di ogni possibile veicolo, soprattutto commerciale, ma non è raro il passaggio del confine a piedi.

Le coste pugliesi, siciliane e calabresi si sono rivelate particolarmente vulnerabili, per la loro posizione geografica, al fenomeno degli sbarchi clandestini di extracomunitari, non solo albanesi, che giungono in Italia a bordo di gommoni o motoscafi in grado di percorrere la distanza tra le località di provenienza e le nostre coste a forte velocità, ovvero a bordo di navi di grossa stazza ma in pessime condizioni e sulle quali sono ammassate un gran numero di persone.

Impatto sulla criminalità degli extracomunitari legali

Al fine di valutare l’incidenza dei fattori criminogeni sugli extracomunitari in regola con le norme di soggiorno, si è provveduto a calcolare – in base a dati estrapolati dalle segnalazioni disponibili al C.E.D. del Dipartimento della P.S. – il numero dei detenuti stranieri titolari di permesso di soggiorno al 30 settembre 2000, in rapporto al totale dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti; i risultati di tale elaborazione sono stati confrontati con il dato relativo all’incidenza percentuale dei detenuti italiani e stranieri regolarmente soggiornanti sul totale della popolazione (Allegato 1).

Il dato nazionale evidenzia una sostanziale analogia: 0,10% per gli extracomunitari regolari e 0,07% per la popolazione complessiva. Si soggiunge che la differenza di 0,03 punti percentuali è pure dovuta al fatto che, essendo il numero dei soggiornanti notevolmente inferiore alla popolazione complessiva, un aumento di poche unità nel numero di detenuti extracomunitari incide considerevolmente sul calcolo relativo.

Potenziamento delle articolazioni periferiche della Polizia di Frontiera

Lo scambio di informazioni ed un’attività di raccordo delle indagini hanno consentito anche di elaborare specifiche ipotesi evolutive del fenomeno dell’immigrazione clandestina, nell’ottica dell’ottimizzazione delle conseguenti strategie di contrasto.

Grande rilievo nella lotta all’immigrazione clandestina ha assunto il potenziamento delle articolazioni periferiche della Polizia di Frontiera, sollecitato, oltre che dalla indubbia crescita del fenomeno, anche dall’applicazione dell’Accordo di Schengen.

Al riguardo, si è ritenuto opportuno, sul piano organizzativo, di superare la tradizionale ripartizione in polizia di frontiera terrestre, aerea e marittima, prevedendo semplicemente Uffici di Polizia di Frontiera con le rispettive articolazioni periferiche minori (sezioni, sottosezioni e porti), con l’incremento di quattro Zone di frontiera, l’istituzione di sei nuovi presidi e, infine, di un notevole potenziamento dell'organico.

Per quanto riguarda l’adeguamento dei mezzi di supporto tecnico per i presidi di frontiera si prevede l’acquisizione di adeguate infrastrutture e tecnologie avanzate, finalizzate al controllo delle frontiere esterne maggiormente esposte al fenomeno immigratorio, nonché il potenziamento della dotazione di ogni ufficio di apparecchiature informatiche e di automezzi.

L'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina verrà svolta anche facendo uso di un nuovo sistema di controllo delle frontiere, di recente potenziato con mezzi e supporti tecnico informatici d'avanguardia soprattutto lungo il confine con la Slovenia, e i litorali orientali della Puglia, della Sicilia e della Calabria. In particolare è già attivo un sistema aerostatico, acquistato dalla Difesa in leasing dagli USA, destinato, una volta a regime, alla visione notturna. Tra le nuove tecnologie che presto saranno disponibili vi sarà il nuovo sistema AFIS, capace di gestire, attraverso canali telematici, le impronte digitali, cui è collegata una rete di unità portatili appositamente costruite per il controllo su strada da parte della polizia. Questo sistema permetterà l'identificazione ed eventualmente l'arresto dei ricercati extracomunitari in base al confronto delle impronte digitali computerizzato

Per ciò che concerne il potenziamento tecnologico, peraltro già realizzato, delle frontiere delle regioni meridionali interessate dal Progetto "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", si deve osservare che, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999, sono stati acquisiti apparati di sofistica tecnologia, che ricomprendono sistemi di radar fissi e mobili per l'individuazione di piccoli natanti veloci, sistemi di video-ripresa diurna e notturna per la sorveglianza delle coste, apparati di protezione delle comunicazioni fra unità operative fisse e mobili e supporti informatici per la formazione "on line" del personale di polizia operanti nello specifico settore.

Tale attività di potenziamento è in continuo sviluppo come dimostrato dall'impegno assunto dall'Amministrazione per munire di adeguate dotazioni tecnologiche le frontiere nord-orientali che appaiono obiettivamente quelle maggiormente permeabili ai tentativi di immigrazione clandestina provenienti da paesi geograficamente distanti quali la Cina e l'Iran.

Sotto il profilo operativo, grande impulso è stato dato all'attivazione di **piani di coordinata vigilanza** soprattutto in Puglia e Friuli Venezia Giulia. In particolare, per quest'ultima, il piano è stato integrato a livello esclusivamente operativo, dalla predisposizione di pattuglie operanti sul confine italo-sloveno nell'arco delle 24 ore.

E' in fase avanzata infine la riorganizzazione delle squadre mobili e la ristrutturazione degli Uffici stranieri delle questure con la separazione delle sezioni amministrative (per il rilascio dei permessi di soggiorno) da quelle investigative (che sono state rafforzate) per aumentare la repressione dei delitti da parte degli stranieri. In questo modo si creerà maggiore efficienza e si eviteranno commistioni di competenze

La strategia perseguita dall'Amministrazione in materia di contrasto dell'immigrazione clandestina investe anche gli altri ambiti certamente precedenti al fenomeno migratorio.

Il Ministero dell'Interno, nel luglio del 1999, ha riorganizzato, impiegando cospicue risorse finanziarie, la presenza del personale della polizia di Stato presso gli "Uffici visti" delle Rappresentanze Diplomatiche e Consolari italiane nei paesi con più alto rischio di immigrazione illegale, cui è stato affidato lo specifico compito di svolgere attività dirette alla prevenzione e alla repressione del fenomeno migratorio clandestino, collaborando con il personale delle stesse Rappresentanze Diplomatiche nell'attività di valutazione delle richieste di viso spesso formulate strumentalmente per fare ingresso illegale e definitivo nel territorio nazionale. L'estensione di tale impegno è quanto mai significativa dal momento che il personale, selezionato secondo profili di elevata professionalità, opera presso ben 35 Rappresentanze (Ambasciate e Consolati), di cui 14 in Europa, 13 in Africa, 5 in Asia e 3 in America Latina.

Un rilevante apporto è stato altresì assicurato dalla rete degli Ufficiali di Collegamento Interpol dislocati in numerosi paesi, in particolare dell'area balcanica, ma in fase di ulteriore potenziamento in tutti gli Stati ad elevato rischio migratorio.

Detti funzionari, quantunque assegnati con compiti di collegamento Interpol o di esperti antidroga, espletano un'attività generale i polizia. Essi sono presenti attualmente in Romania, Montenegro, Turchia, Marocco, Libano oltre che in alcuni paesi dell'Unione Europea quali Francia Grecia, Germania e Austria.

Un rilevante contributo al contrasto dell'immigrazione clandestina e delle organizzazioni che la favoriscono è stato offerto dalla Missione Interforze in Albania cui è stata affidata l'attuazione del progetto di consulenza, addestramento e assistenza finalizzata all'organizzazione della polizia schipetara, progetto definito nel Protocollo d'Intesa del 1997, rinnovato, da ultimo, il 5 luglio u.s., con un impegno finanziario complessivo per il nostro paese di oltre 85 miliardi di lire.

Oltre alla fornitura di mezzi e apparecchiature per il funzionamento delle strutture destinate al controllo del territori e delle coste albanesi, nonché alla realizzazione di sale operative e di reti di comunicazioni radio, l'attività della Missione ha contribuito a definire il nuovo ordinamento della polizia del paese balcanico, collaborando in maniera decisiva all'emanazione di provvedimenti di legge finalizzati al contenimento di traffici illeciti. Particolare rilievo assume, sotto tale profilo, la recente approvazione da parte del governo albanese della cosiddetta "legge sui gommoni".

Il completamento di tutte le attività di consulenza ed assistenza, già previsto per la fine del corrente anno (2000) consentirà di rendere più completo e stabile il rapporto di collaborazione on la costituzione, in via permanente, di un ufficio di collegamento italiano in Albania e il distacco di un funzionario albanese in Italia.

L'attività di contrasto all'immigrazione clandestina, desumibile dai dati relativi alle persone denunciate per delitti connessi al favoreggiamento del fenomeno de quo – dati che rivelano l'ampiezza del coinvolgimento degli extracomunitari (in particolare degli albanesi) nelle attività illecite in argomento -, è stata agevolata anche dalle specifiche disposizioni normative in materia di immigrazione.

Infatti, accanto a rigide norme protese alla repressione del *favoreggiamento dell'immigrazione clandestina* – l'art.12 del D.L.vo 286/98 prevede, tra l'altro, la reclusione per i responsabili, che può arrivare ad un massimo di dodici anni e la multa di trenta milioni per ogni straniero del quale si favorisce l'immigrazione clandestina, nonché l'arresto in flagranza e la confisca dei mezzi di trasporto - , la legge contempla altri strumenti, volti a combattere il fenomeno, che agiscono sulla possibilità di concedere alla vittima l'occasione di affrancarsi dalle situazioni di violenza e sfruttamento a cui sono sottoposte.

L'art.18 del D.L.vo 286/98 prevede in favore di tali soggetti il rilascio, d'iniziativa del Questore o con il parere dell'Autorità giudiziaria ovvero delle associazioni o enti che si occupano del reinserimento sociale dello straniero, di uno speciale permesso di soggiorno *per motivi umanitari*, nel caso in cui, nel corso di operazioni di polizia o di un procedimento penale, emergano concreti pericoli per la loro incolumità connesse al tentativo di sottrarsi ai condizionamenti delle organizzazioni criminali.

Gli stranieri beneficiari devono tuttavia sottoporsi ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, predisposto da organismi istituzionali o da soggetti diversi riconosciuti ed autorizzati in tal senso dal Dipartimento per gli Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il permesso di soggiorno concesso ha durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per le sottostanti esigenze giudiziarie ed è revocabile nell'ipotesi in cui l'interessato interrompa la partecipazione al predetto programma o mantenga una condotta incompatibile con le finalità del medesimo, nonché quando vengano meno le condizioni che hanno dato luogo al rilascio.

Con il rilascio del titolo, lo straniero viene ammesso al godimento di sostanziali prerogative, quali l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, ma è data facoltà anche di svolgere attività lavorativa, grazie alla quale, alla scadenza del permesso, può essere concessa un'ulteriore proroga, nel caso in cui il rapporto lavorativo sia ancora in corso.

Decisiva importanza ha assunto la recente istituzione presso il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri di un *numero verde* al quale le vittime dello sfruttamento possono rivolgersi, i cui operatori trovano omologhi referenti presso ogni Questura con l'incarico di assicurare canali privilegiati di contatto.

L'applicazione della norma in argomento ha dato significativi risultati, desumibili dai dati relativi ai permessi rilasciati alla data del 1° ottobre 2000, che ammontano a n.580 unità, di cui 537 in favore di donne.

L'avvio di un'efficace lotta all'immigrazione clandestina, tuttavia, ha dovuto affrontare, in prima battuta, il problema della consolidata presenza in Italia di un numero rilevante di extracomunitari che spesso da anni, per timore di dover abbandonare il nostro Paese a causa della loro posizione di soggiorno irregolare, hanno accettato situazioni di sfruttamento lavorativo.

La regolarizzazione

Ridurre al massimo l'area di irregolarità è stata pertanto la premessa sulla quale basare tutta la politica dell'immigrazione italiana. In tale ottica, è stata avviata la procedura di regolarizzazione (D.P.C.M. 16/10/98) della posizione di soggiorno degli stranieri che, presenti in Italia alla data di entrata in vigore della Legge 6 marzo 1998, n.40, possedessero ben determinati requisiti (lavoro, alloggio).

Il citato D.P.C.M. 16/10/98, nel recepire l'indirizzo tracciato nel documento programmatico approvato con D.P.R.5 agosto 1998, ha integrato il decreto interministeriale 27 dicembre 1997 di programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998, prevedendo, inizialmente, la regolarizzazione delle posizioni di soggiorno di 38.000 lavoratori extracomunitari.

Le procedure sono state individuate con specifiche direttive con le quali sono state fissate, in particolare, le modalità da seguirsi per la presentazione delle domande, introducendo, anche sulla base dell'esperienza maturata in passato, il sistema delle *prenotazioni,* da effettuarsi entro il termine prescritto del 15 dicembre 1998.

Con il D.L.vo 13 aprile 1999, n.113, correttivo del T.U. sull'immigrazione, è stata introdotta nel T.U. stesso, all'art.49, comma 1 bis, una norma che ha esteso la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro a tutti coloro che avessero presentato, nei suddetti termini, la domanda di regolarizzazione e fossero in possesso dei prescritti requisiti.

Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza

Sul piano strettamente operativo connesso alle espulsioni ed ai respingimenti adottati dai Questori, fondamentale importanza hanno rivestito i Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza*,* progressivamente istituiti a norma dell'art.14 del Testo Unico n. 286/98.

Tali centri, la cui individuazione richiede l'adozione di un decreto del Ministero dell'Interno di concerto con i Ministri del Tesoro e della Programmazione economica e per la Solidarietà Sociale, sono finalizzati al trattenimento (per un massimo di 30 giorni con convalida dell'autorità giudiziaria) dello straniero irregolare già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento qualora non sia possibile, ovviamente, eseguire tale provvedimento con immediatezza.

Già prima della emanazione della legge n. 40/1998, sulla base del disegno di legge in approvazione, l'allora Ufficio del Commissario Straordinario per l'Immigrazione e, in seguito alla sua soppressione, il Ministero dell'Interno, avevano avviato la ricerca di aree o strutture idonee all'istituzione di tali centri sulla base di una pianificazione di massima che teneva in particolare conto la situazione delle regioni Sicilia, Puglia e Calabria dove era ed è più frequente lo sbarco di clandestini.

Contemporaneamente alla realizzazione di detta pianificazione, subito dopo l'emanazione della legge, fu peraltro necessario attivare tempestivamente centri, anche a carattere provvisorio, per far fronte ai numerosi sbarchi avvenuti durante i mesi di giugno, luglio e agosto del 1998.

Proprio quell'emergenza consentì al governo di valutare l'efficacia del nuovo strumento di contrasto all'immigrazione clandestina e in questa ottica fu deciso di rivedere, sulla base dell'esperienza maturata, la pianificazione territoriale di dette strutture nonché di approfondire i criteri di attivazione e di gestione.

Negli anni 1999-2000 è dunque proseguita l'azione del Ministero dell'Interno volta alla creazione di una idonea rete di centri che potessero far fronte alle crescenti esigenze delle questure in materia di esecuzione di provvedimenti di espulsione.

Alla data del 1° dicembre 2000 risultano attivi 11 centri di permanenza (Torino, Roma, Lecce-Melendugno, Ragusa, Catanzaro-Lamezia Terme, Caltanisetta, Agrigento, Milano e Trapani) per un totale di circa 1.200 posti nonché altri due centri dedicati alle operazioni di primo soccorso, identificazione e successivo smistamento (Lecce-Otranto e Lampedusa) per ulteriori 290 posti.

Nel triennio 1998-2000, il numero di stranieri che sono transitati nei centri di permanenza temporanea ha avuto il seguente andamento:

-nel 1998 sono stati accolti complessivamente (nei 6 mesi di applicazione della norma) n.5.007 stranieri;
-nel 1999 n.11.269
-nel 2000 (sino al 31 ottobre) 8.068

Sotto l'aspetto della gestione, le particolari caratteristiche dei centri richiedono che la struttura, pur finalizzata ad una permanenza obbligatoria dello straniero, garantisca condizioni di vivibilità interne non lesive della dignità umana e una completa libertà di corrispondenza verso l'esterno, anche telefonica.

A tal fine è stata emanata, a firma del Ministro dell'Interno, una Direttiva in cui vengono fissati gli obiettivi da perseguire con riguardo sia agli aspetti di sicurezza connessi al trattenimento, sia al rispetto dei diritti e dei doveri delle persone ospitate.

L'assistenza degli stranieri è stata affidata, sulla base di specifiche convenzioni, ad enti o organizzazioni con comprovate esperienze nel settore solidaristico e assistenziale. In particolare molte strutture sono state affidate alla Croce Rossa Italiana, nella prospettiva di assicurare uniformi interventi su tutto il territorio nazionale in attuazione di quei profili inscindibili di legalità e solidarietà cui è improntata la normativa sull'immigrazione, evitando altresì la pur facile assimilazione dei centri di permanenza temporanea e assistenza a strutture detentive, accentuandone invece, le caratteristiche umane e sociali.

La sopra richiamata Direttiva ha in tal senso suggerito percorsi di intervento e di collaborazione tra ente gestore e associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà per giungere all'attivazione di servizi di interpretariato, informazione legale, mediazione culturale e supporto psicologico da fornire agli stranieri ospiti dei centri.

Il coinvolgimento di tutte le forze sociali interessate all'immigrazione deve improntarsi infatti alla consapevolezza che solo il contenimento dei flussi irregolari, di cui i centri rappresentano uno degli strumenti fondamentali, può consentire la regolare gestione del fenomeno immigratorio, assicurando, nel contempo, le condizioni per l'ottimale integrazione delle forme di migrazione regolare.

Sempre nell'ambito dell'azione svolta dal Ministero dell'Interno nel trascorso triennio, va ricordata l'attivazione di tre strutture di accoglienza nelle quali vengono soccorsi e assistiti (nella prima fase necessaria della loro identificazione, nelle more dell'adozione del provvedimento di espulsione o del rilascio del permesso di asilo) gli stranieri giunti in modo irregolare sulle nostre coste. Dette tre strutture sono ubicate nelle province di Bari, Crotone e Foggia ed hanno una capacità di massima di circa 4.500/5.000 posti. La loro attivazione e gestione è attuata ai sensi della legge n.563/1995.

Accordi di Riammissione e cooperazione internazionale

Sia la lotta all'immigrazione clandestina, che il contrasto della tratta di donne e minori, hanno necessitato di un'ampia collaborazione internazionale, sia a livello informativo, sia con la sottoscrizione di specifici **Accordi di Riammissione** con gli Stati dai quali provengono con maggior frequenza i clandestini, e di cui si parlerà maggiormente nel terzo capitolo di questo documento.

Pertanto, accanto al determinante ruolo svolto dal Servizio Interpol, punto di riferimento per ogni attività di *intelligence* nello specifico settore, notevoli risultati, nell'ultimo triennio, sono stati raggiunti in applicazione dei predetti accordi.

Lo *Scambio di Note* tra il nostro Paese e la Tunisia ha dispiegato effetti di rilevante deterrenza sull'immigrazione clandestina proveniente da quello Stato e che si realizza sulle coste siciliane, portando il numero degli sbarchi da 8828 nel 1998, a 1973 nel 1999 e a 2782 nell'anno 2000.

Anche gli sbarchi in Puglia hanno evidenziato una netta diminuzione a seguito di iniziative di collaborazione con le Autorità albanesi e montenegrine – sancita quest'ultima dalla firma di un *Memorandum of Understanding* il 9 dicembre 1999, passando da 28.458 nel 1998, a 46.481 nel 1999 (anno della crisi kosovara), per poi crollare a 18.990 nell'anno 2000.

Per ciò che riguarda la collaborazione internazionale finalizzata all'approfondimento delle indagini sui sodalizi criminali coinvolti nel fenomeno, particolare rilevanza ha assunto il *Memorandum d'Intesa* sottoscritto ad Ankara il 5 luglio 2000, grazie al quale l'Italia e la Turchia hanno avviato proficue operazioni di polizia.

Non si è mancato di assumere contatti sia con altri Paesi dell'U.E. per la cooperazione transfrontaliera di polizia, sia con Paesi terzi per un più rapido ed efficace scambio di informazioni, finalizzato alla lotta alle organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina**.**

Nel corso del 2000, l'Italia ha avviato un dialogo bilaterale con alcuni altri Stati membri dell'Unione europea, al fine di intensificare la cooperazione nel campo della lotta all'immigrazione clandestina e alle organizzazioni criminali dedite al suo sfruttamento. Tali contatti sono stati sviluppati, in primo luogo, con alcuni dei paesi che condividono con l'Italia la condizione di "frontiera esterna" terrestre e/o marittima dell'Unione: Germania, Grecia e Spagna. Da questi contatti sono scaturite intese di cooperazione di polizia che prevedono l'avvio di forme concrete di cooperazione rafforzata, che si spingono oltre il quadro della cooperazione già esistente e disciplinata dall'acquis di Schengen e dagli sviluppi normativi successivi. Di particolare rilevanza è l'accordo raggiunto con la Germania, che prevede, tra l'altro, percorsi di formazione congiunta per le forze preposte al controllo delle frontiere dei due paesi, visite "incrociate" alle infrastrutture finalizzate al controllo di frontiera nei due paesi, scambio di informazione e disseminazione delle best practices. L'accordo italo-tedesco presenta particolare interesse, perché l'esperienza dei due paesi è, in qualche modo, complementare: infatti è previsto l'invio di osservatori specialisti di polizia dell'immigrazione nelle aree di maggiore interesse (Puglia per l'Italia, confine Ceco e Polacco per la Germania) Le esperienze accumulate dall'Italia in materia di controlli sulle migrazioni clandestine via mare è prezioso per la Germania, che ha problemi crescenti nel Mare del Nord, mentre le conoscenze consolidate della Germania sul controllo dei confini terrestri verso est possono fornire indicazioni utili per l'Italia.

Sono state inoltre conseguite intese con le omologhe autorità spagnole per un'efficace attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere. Sono stati così individuati specifici punti di contatto, a livello centrale e periferico, per lo scambio, in tempo reale, di tutte le informazioni attinenti a fenomeni migratori illegali, avviando, contestualmente, un programma congiunto di distacco di funzionari di polizia presso i confini dei due paesi maggiormente interessati da flussi di immigrazione clandestina, al fine di procedere ad una conoscenza reciproca delle procedure eseguite per il controllo ed il pattugliamento delle frontiere.

Anche con la Slovenia sono state avviate proficue forme di cooperazione transfrontaliera che contemplano l'avvio, in via sperimentale, di servizi di pattugliamento, con personale di polizia italiano e sloveno, per il controllo di alcuni tratti di frontiera maggiormente permeabili ai tentativi di ingresso clandestino. Le metodologie impiegate per lo svolgimento di detti servizi formeranno oggetto di memorandum d'intesa per definire nel dettaglio le procedure.

Era stato convenuto, inoltre, lo scambio di ufficiali di collegamento per agevolare la cooperazione operativa e investigativa con specifico riferimento alla tratta degli esseri umani.

Più in generale, questi accordi potrebbero rappresentare l'embrione di iniziative più ampie, da sviluppare in ambito europeo. In particolare, la riforma dell'istituto della cooperazione rafforzata permetterà concretamente a un'avanguardia di paesi europei di lavorare per creare il nucleo originario di una futura polizia di frontiera comune, nello spirito di un rafforzamento complessivo della costruzione europea e delle sue frontiere esterne.

In tale contesto, è auspicabile un impegno futuro volto al consolidamento delle citate iniziative ed allo sviluppo di rapporti di collaborazione con le Autorità di Paesi con i quali ancora non è stata promossa alcun tipo di cooperazione. In particolare, si sottolinea che, a fronte di nuove iniziative già intraprese con la Cina, il Pakistan, lo Sri Lanka, il Senegal, il Bangladesh e la Moldavia, ulteriori sforzi dovranno essere profusi per l'adozione di simili congiunte iniziative con i Paesi geograficamente limitrofi, con quelli dell'Unione Europea e con altre regioni più remote ma direttamente interessate al fenomeno.

Lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico dei migranti.

E' importante sottolineare un tema di rilevante spessore sia per gli aspetti di tutela della collettività, sia sotto il profilo della lotta alla criminalità organizzata, non solo nazionale, connessa al settore delle migrazioni.

Si tratta del fenomeno del traffico di migranti e della tratta degli esseri umani, che secondo alcuni studi di settore sarebbe causa principale dell'incremento della criminalità riferibile agli stranieri, spesso oggetto di sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali o comunque di utilizzo e "reclutamento" da parte delle stesse.

Al fine di intervenire non solo con la repressione penale del fenomeno criminale, ma sotto il profilo della sua prevenzione, sembra necessario sviluppare ogni iniziativa di studio del fenomeno.

La particolare vulnerabilità dell'Italia alle rotte del traffico illegale di migranti, per evidenti ragioni geografiche, deve far porre attenzione al problema, in relazione al quale sono già in corso fonti normative, iniziative e progetti che sono certamente avanzati nel panorama internazionale.

Già è stata fatta una scelta politica originale e innovativa, nell'ambito del Testo Unico sull'immigrazione. All'interno di questo corpus è stata considerata la particolarità della posizione dello straniero che sia coinvolto in un progetto migratorio illegale.

Nella consapevolezza che la lotta contro i trafficanti di persone dovesse essere in primo luogo rivolta all'individuazione dei vari segmenti del fenomeno, in mano ad organizzazioni criminali con ramificazioni, complicità, connivenze oltre i confini nazionali, è sembrato necessario perseguire una strategia di accertamento a ritroso e quindi porre l'attenzione sulle necessità di tutelare la vittima nel caso di tratta a fini di sfruttamento, incentivandone la collaborazione con le autorità.. In tale ottica è stato configurato l'istituto del permesso di soggiorno a fini di protezione sociale (previsto dall'art. 18 del T.U.). Secondo la norma è possibile che il Questore conceda un breve permesso di soggiorno (6 mesi rinnovabile fino ad 1 anno) per quegli stranieri che, benché irregolarmente entrati o presenti nel territorio italiano, si trovino in situazioni di violenza o di grave sfruttamento, tanto che sia concreto il pericolo per la loro incolumità, causato dal tentativo di sottrarsi al condizionamento dell'associazione criminale, oppure connesso alla circostanza di aver rivelato particolari conosciuti delle fenomenologie criminose (collegate al traffico di migranti oppure alla consumazione di gravi delitti) all'autorità giudiziaria.

I possibili destinatari dello strumento sono invero non solo i migranti vittime della tratta (costretti con violenza minaccia od ingannati ad entrare irregolarmente nel territorio per essere sottoposti a gravi forme di sfruttamento quali la prostituzione ed il lavoro forzato), ma anche gli stranieri che sono indotti, a motivo dalla situazione di sottosviluppo e disagio dei Paesi di provenienza e sulle persuasioni delle organizzazioni malavitose, a iniziare un progetto migratorio "oltre le regole", ossia facendo clandestino ingresso nel territorio italiano, per realizzare facili guadagni, con arruolamento nei ranghi inferiori delle bande criminali. In tale situazione il percorso dello strumento si configura come marcatamente "premiante" per la collaborazione giudiziaria

offerta, ma arricchito, rispetto al ristretto ambito di permesso a fini di giustizia, di una connotazione sociale, incentrata sulla tutela dei diritti umani fondamentali quali la vita e l'integrità fisica, rispetto alla minaccia diretta costituita dai gruppi criminali.

Come appare evidente il fenomeno è stato affrontato sotto un duplice aspetto: tutela delle vittime dei reati, ma anche strategia investigativa volta a far emergere il numero oscuro del fenomeno, incentivando la collaborazione da parte delle vittime del traffico e quindi la rilevazione di elementi utili ai fini delle indagini, con l'obiettivo di rendere più agevole la scoperta e la repressione del fenomeno. La possibilità di regolarizzare la posizione di soggiorno diviene così, per lo straniero non un premio per la collaborazione, ma un incentivo alla stessa, correlato alla nascita di una fiducia nei confronti delle istituzioni, che si manifestano in grado di proteggere e nel contempo ottenere gli elementi necessari a perseguire in via concreta il crimine.

Il sistema normativo vigente prevede che il progetto di protezione sociale sia attuato da istituti iscritti in un apposito registro presso il Dipartimento degli Affari sociali. Contenuti , finalità, modalità di attuazione dei progetti, finanziati con risorse espressamente destinate a tali finalità dalla legge, sono verificati tramite la Commissione sulla tratta ex art. 18 istituita presso il Dipartimento delle Pari Opportunità, che dispone altresì delle risorse che il T.U. espressamente riserva a tale scopo. Il lavoro svolto finora ha portato a discreti risultati anche solo dopo il primo anno di attivazione del sistema (entrato a regime dopo l'emanazione del regolamento di attuazione al T./U. sull'immigrazione). Infatti, al 1 ottobre 2000 i permessi di protezione sociale rilasciati dalle questure erano 580.

Iniziativa di importanza sul tema è rappresentata dalla recente istituzione presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri di" un numero verde" al quale le vittime dello sfruttamento possono rivolgersi e l'individuazione presso gli uffici stranieri delle questure di "referenti "per i procedimenti relativi ai permessi di soggiorno di protezione sociale, aventi l'incarico di assicurare canali privilegiati di contatto.

Il rinnovato dibattito sul fenomeno del traffico di persone ha già spinto il Governo a rimeditare la normativa penale in vigore, alla luce dei caratteri peculiari del fenomeno. Il 23 marzo 1999 è stato presentato il disegno di legge governativo (5350/C in discussione alla Camera) che definisce una nuova fattispecie di delitto di traffico di persone, specificando le modalità della condotta (violenza, minaccia o inganno), l'evento (costrizione o induzione di persone a muoversi da o verso lo Stato o all'interno di esso) e la finalità specifica ed ulteriore della volontà lesiva (scopo di riduzione in condizione analoga alla schiavitù, determinando in via specifica come condizione analoga alla schiavitù, lo sfruttamento anche non sessuale della persona), ora unificato con altre iniziative legislative parlamentari.

Quanto alle specifiche problematiche in ambito investigativo, si deve inoltre sottolineare come la transnazionalità delle rotte del traffico, ossia la raccolta o "arruolamento" nei Paesi d'origine delle vittime, il cross-border, la gestione a destinazione e lo smistamento nei diversi mercati di sfruttamento (prostituzione, lavoro forzato, ecc.) sono gli elementi che possono venire alla luce solo attraverso un'attività d'indagine attenta e professionale che, prendendo le mosse da un singolo episodio (spesso la vittima che riesce a "rompere" il muro di violenza e sopraffazione sottraendosi alla malavita) risalga i percorsi attraversati dalla vittima nel suo viaggio di migrazione coatta, individuando i personaggi coinvolti. Tale indagine attenta non può fare a meno della cooperazione internazionale.

E' quindi inevitabile proiettarsi in un'ottica di indispensabilità di cooperazione giudiziaria, anche alla luce dei risultati che saranno percorribili prima attraverso la firma, poi con la ratifica della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale ed in particolare con i Protocolli relativi alla tratta di persone ed al traffico di migranti.

Con l'adozione di tali strumenti gli Stati è stato raggiunto l'importante obiettivo di omogeneizzazione dei fatti delittuosi di carattere organizzato transnazionale, individuando gli

opportuni strumenti di cooperazione giudiziaria, di polizia ed anche di collaborazione tra gli Stati al fine di prevenire tale tipo di criminalità .

Ulteriore effetto dello strumento è rappresentato dal reciproco riconoscimento della normativa in materia di immigrazione attraverso la considerazione del pari disvalore alla condotta di procurare l'illegale ingresso nel territorio nazionale e quello illegale nel territorio di altro Stato parte, elemento che lungi dal riguardare solo l'aspetto tecnico della descrizione delle offese, pone in primo piano la considerazione di rapporti di reciproca equiparata considerazione tra gli Stati.

Tali strumenti rappresentano un indubbio risultato e i loro contenuti dovranno indirizzare il dibattito delle iniziative da attuare sul tema, cominciando dagli adeguamenti legislativi.

L'esigenza di una analisi scientifica del fenomeno è indifferibile . Per questo il Ministero della Giustizia ha ideato, e ne sta promuovendo l'attivazione tramite il meccanismo dell'"azione di sistema" specificamente finanziabile attraverso i fondi previsti dal T.U. sull'immigrazione, un progetto – il cui obiettivo finale è l'instaurazione di un monitoraggio stabile ai fini di raccolta dei dati e delle informazioni sul fenomeno - che ha come scopo, non solo lo studio di esso in ambito giudiziario (con esame degli stessi risultati processuali), ma anche la rilevazione degli ambiti di cooperazione giudiziaria od investigativa, intercorsa con i Paesi di origine delle vittime - e anche degli autori individuati del delitto di traffico. Il progetto mira inoltre ad evidenziare i profili di interesse in relazione al contributo fornito nel corso delle investigazioni dalle organizzazioni non governative che si occupano della tutela degli stranieri. Il monitoraggio dovrebbe riguardare tutti i flussi e tutti i fenomeni di traffico, ovunque individuati in Italia, e oltre alla raccolta di dati, intende raccogliere suggerimenti e proposte dalle autorità giudiziarie impegnate concretamente nelle investigazioni sul fenomeno, per attuare tutte le iniziative operative, di eventuale modifica normativa, e di promozione o intese a livello bilaterale, europeo ed internazionale, che si renderanno opportune per una maggiore efficacia della risposta dello Stato al fenomeno criminale, non solo sotto l'aspetto della repressione dei delitti, ma anche in relazione all'esigenza di tutelare le vittime e i diritti umani degli stranieri migranti.

Questo progetto potrà dare un contributo di innegabile rilievo anche agli studi attualmente in corso in ambito di Unione Europea, favorendo una migliore raccolta di informazioni sul traffico di persone, in relazione a quei Paesi di emigrazione con traiettorie dei flussi in transito o in destinazione finale in Italia. L'ottica è quella di farsi promotori, in quanto Paese di transito di flussi migratori, di un "processo attivo" di cooperazione generale, con particolare riferimento alla cooperazione in campo giudiziario.

Obiettivi:

- implementare i Protocolli Onu relativi alla tratta di persone ed al traffico di migranti, non solo predisponendo la ratifica in tempi rapidi della Convenzione e dei relativi strumenti aggiuntivi, ma curando in via diretta le iniziative conseguenti che risultino affidate dalla legge al Ministero della Giustizia.
- Instaurare un monitoraggio dei fenomeni di criminalità riconducibili alla immigrazione latu sensu illegale., con la prospettiva della stabilità della rilevazione dei dati.
- rafforzare il dialogo interistituzionale non solo al fine di confrontare dati ed elementi conoscitivi del fenomeno, ma per attuare sinergie di intenti e perseguire l'obiettivo finale di un'efficace lotta contro tale forma di criminalità.
- Incrementare i rapporti bilaterali in ambito europeo ed internazionale, per agevolare la cooperazione giudiziaria e lo sviluppo di progetti di scambi di best practises.

Immigrazione e criminalità nel sistema penitenziario

Dalle statistiche sulla popolazione detenuta in Italia, risulta sempre più importante la presenza di immigrati extracomunitari, per lo più irregolari. Non sempre la permanenza in carcere è conseguenza della gravità del reato: le difficoltà di accesso alle misure alternative hanno il loro

peso, molti condannati stranieri "pur essendo in possesso dei requisiti di pena, non si trovano nelle condizioni di seguire un progetto trattamentale esterno in relazione ad oggettive carenze di riferimenti familiari, lavorativi e logistici derivanti nella maggior parte dei casi dalla totale assenza di soluzioni abitative e di adeguate strutture di accoglienza di tipo residenziale". La situazione descritta, di precarietà sociale, rimane invariata, malgrado sia stato tentato, e in parte ottenuto, un miglioramento dell'accesso alle informazioni relative ai presupposti per la fruibilità delle misure alternative, alla luce della legge 165/98, cd. Legge Simeone.

Non si sottovalutano le istanze di sicurezza sociale espresse dalla comunità, alle quali già risponde l'azione di governo e parlamento, secondo le rispettive competenze; ma, per fini di chiarezza, si tiene presente che le problematiche legate alla "certezza della pena" riguardano la delinquenza in generale, anche italiana.

La questione del "come" gestire il fenomeno all'interno degli istituti, dove esso si manifesta ed è probabilmente destinato a crescere, è forse ancora più urgente. La risposta è stata trovata, molte volte, attraverso "buone prassi" messe in atto ad opera di direttori e staff penitenziari, in situazioni locali particolarmente stimolate. Nel quadro delle iniziative di tipo "trattamentale" si stanno promovendo convenzioni con agenzie accreditate di mediazione linguistico-culturale, per interventi in tutti gli istituti che vedono una massiccia presenza di detenuti extracomunitari.

Particolare la situazione degli stranieri detenuti minorenni. La gestione dei minori stranieri, sia nell'ambito dei programmi strutturati, sia nell'ambito della risposta alle urgenze, è una questione che investe direttamente le competenze di diverse amministrazioni (Ministero della Giustizia, dell'Interno, degli Esteri, della Sanità, degli Affari Sociali, della Pubblica Istruzione, del Lavoro, delle Finanze) nella ricerca e nella predisposizione di interventi da realizzare a breve termine, per contenere gli effetti immediati, e di programmi strutturati per iniziative a medio e lungo termine.

L'intervento operativo si realizza invece nelle singole aree territoriali e, in tale direzione, è soltanto a livello decentrato che si possono trovare soluzioni efficaci, attraverso la definizione di accordi tra i diversi uffici (Ufficio Minori ed Ufficio Stranieri delle questure, degli enti locali e delle aziende sanitarie locali) per realizzare un'offerta di servizi corrispondente alle esigenze.

La presa in carico del problema stranieri da parte del territorio risulta una necessità, per garantire anche all'utenza penale minorile straniera la fruizione di un sistema di opportunità e, quindi, la possibilità di accedere a tutte le misure e ai benefici previsti per i minori, in custodia cautelate o in esecuzione di pena, e di garantirne la prosecuzione al termine dell'iter penale.

Il problema di attivare una rete di servizi riguarda anche la possibilità di dare piena attuazione ai provvedimenti civili, disposti parallelamente o in prosecuzione ai provvedimenti penali, riducendo, inoltre, il ricorso alla custodia cautelare quale intervento surrogatorio di attività di sostegno e di assistenza di natura penale.

Dai risultati delle analisi effettuate sulla base dei dati estratti dal sistema informatico dall'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, per gli anni 1998 e 1999 e per il periodo gennaio/ottobre 2000, risulta purtroppo che l'utenza degli istituti penali per minorenni è composta in prevalenza da minori di provenienza extracomunitaria.

In particolare, l'incidenza di questi ultimi sul totale dei transiti è risultata maggiore del 50% in tutti i periodi considerati ed è aumentata nell'anno in corso, risultando pari al 59,4%. Ed inoltre quasi tutti i soggetti stranieri che vengono a contatto con i Servizi della Giustizia minorile sono privi di permesso di soggiorno

Gli obiettivi in campo penitenziario:

garantire agli stranieri l'esercizio dei diritti riconosciti ai condannati e detenuti , anche durante la custodia in carcere e comunque nella fase di esecuzione della pena. Di grande rilievo è il problema dei colloqui difensivi, la necessità che le barriere linguistiche per i detenuti stranieri possano essere superate con l'utilizzazione delle figure dei mediatori

culturali nelle strutture carcerarie, che vengano a coadiuvare anche il difensore facilitando l'esercizio di una difesa tecnica effettiva.

assicurare la possibilità di accesso alle misure alternative, rafforzando le strutture sociosanitarie di supporto e coinvolgendo ai diversi livelli le organizzazioni che, regolarmente autorizzate ai sensi del T.U. sull'immigrazione ,si occupano di immigrati.

Appendice 2: dati statistici di supporto al capitolo II

Riepilogo nazionale dati sull'immigrazione clandestina (Ministero dell'Interno)

		1gen-26mar 1998	27mar-30giu 1998	1lug-31dic 1998	1998	1999	2000
Stranieri rimpatriati (allontanati dal territorio nazionale)		**9.365**	**11.182**	**33.588**	**54.135**	**72.392**	**66.057**
Di cui:	Respinti alla frontiera	7.798	6.200	15.595	29.593	36.937	30.871
	Espulsi ai sensi della legge "Martelli" 39/1990	1.567			1.567		
	Respinti dai questori		4.018	11.546	15.564	11.500	11.350
	Espulsi con accompagnamento alla frontiera		878	6.101	6.979	12.036	15.002
	Espulsi su conforme provvedimento della AG		86	346	432	520	396
	Stranieri riammessi nei paesi di provenienza					11.399	8.438
Stranieri espulsi con intimazioni a lasciare il territorio nazionale		**11.861**	**11.405**	**20.855**	**44.121**	**40.489**	**64.734**
Stranieri immessi nei centri di permanenza temporanea e assistenza						**11.269**	**10.457**
Di cui:	Rimpatri dopo il trattenimento nei centri					3.987	3.134
	Dimessi senza rimpatrio dopo trattenimento nei centri					6.773	6.634
	Attualmente presenti nei centri					509	689
Trasportatori arrestati						**350**	**269**
Mezzi sequestrati						**241**	**166**
Di cui:	Veicoli					77	52
	natanti					164	114
Totale stranieri allontanati o intimati**					**98.256**	**112.881**	**130.791**

I dati del 1998 sono divisi in vari periodi visto che la legge "Martelli" del 1990 è stata sostituita in corso d'anno con la "Napolitano-Turco", la quale prevede modalità diverse di espulsioni e respingimenti.

**Il dato non comprende il numero degli stranieri richiedenti asilo politico, nonché il numero di coloro che beneficiano delle misure di protezione temporanea introdotte con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 12.5.1999 (Kosovo)

Tipologia di reati ascritti ai detenuti stranieri (Ministero della Giustizia)

Tipologia di reati	1998 (31 dic.)		1999 (31 dic.)		2000 (30 sett.)	
	Stranieri	%	Stranieri	%	Stranieri	%
Associazione di stampo mafioso (416bis)	10	0,26	21	0,53	43	1,08
Legge droga	8.630	28,68	10327	31,24	11.309	32,76
Legge armi	784	7,96	839	7,28	904	7,60
Ordine pubblico (norme contro la criminalità)	1.049	4,44	1214	4,70	1.338	5,17
Contro il patrimonio (furto, rapine, dannegg., truffa, ecc.)	5.376	12,10	4999	12,27	5.594	13,40
Prostituzione	1.127	76,88	1458	75,78	1.685	76,84
Contro la Publica Amm.ne (oltraggio, resistenza P.U., ecc.)	1.207	21,32	1225	23,38	1.410	26,85
Incolumità pubblica (strage, incendio, epidemia, disastro ferr., ecc.)	42	3,54	61	4,82	83	6,74
Fede pubblica (spendita monete false, ecc.)	1.008	24,03	1067	26,79	1.045	25,52
Moralità pubblica (offesa al pudore, atti osceni, istig. alla prostituz., ecc.)	26	12,87	27	16,67	36	19,46
Contro la Famiglia	41	9,13	49	8,94	70	11,08
Contro la persona (omicidio, lesioni personali, violenza sessuale, ecc.)	4.583	15,06	3644	16,70	4.259	18,58
Contro la personalità dello Stato (attentato alla Costituzione, vilipendio, ecc.)	15	3,18	25	5,39	20	4,41
Contro Amm.ne della giustizia (Falsa testimonianza, Calunnia, Favoregg., ecc.)	97	3,76	144	4,80	161	4,96
Economia Pubblica	2	3,64	4	5,56	1	1,56
Libro terzo delle contravvenzioni (ubriachezza, porto abusivo armi, ecc.)	223	6,98	271	7,69	282	8,63
Legge stranieri	94	83,19	825	91,36	1.010	91,65
Contro il sentim. Rel. E la pietà dei def. (occultam. Di cadavere, offesa alla relig. di Stato, ecc.)	17	2,58	30	4,04	28	3,70
Fallimento, bancarotta R.D. 267/1942	1	0,25	3	0,58	5	0,95
Reati Finanziari	31	3,88	172	10,37	67	3,80
Emissione assegni a vuoto	2	0,44	3	0,56	1	0,32
Altri reati	705	12,33	99	15,66	68	13,71
Totale stranieri	25.070	14,76	26.507	16,35	29.419	17,67
Totale (stranieri + italiani)	169.894		162.109		166.486	

Detenuti italiani e stranieri presenti nelle carceri italiane (Ministero della Giustizia)

		Al 31 dic 1998	**Al 31 dic 1999**	**Al 30 sett 2000**
Italiani		**35838**	**37757**	**38357**
	In %	74,96%	72,87%	71,39%
Stranieri		**11973**	**14057**	**15371**
	In %	25,04%	27,13%	28,61%
Di cui	Uomini	11430	13319	14521
	Donne	543	738	850
Totale		**47811**	**51814**	**53728**

Incidenza dei soggetti detenuti rispetto ai soggiornanti ed alla popolazione complessiva (Ministero dell'Interno)

Regioni	Detenuti extracomunitari regolari (*)	Extracomunitari soggiornanti (*)	Incidenza%	Popolazione carceraria (*) (sottratti i det. Extra UE clandestini)	Popolazione residente (**)	Incidenza%
Piemonte	108	73.325	0,15	2.972	4.291.441	0,07
Valle d'Aosta	5	1.955	0,26	131	119.610	0,11
Lombardia	248	267.230	0,09	5.231	8.988.951	0,06
Trentino A.A.	22	20.829	0,11	24	924.281	0,00
Veneto	156	124.595	0,13	1.518	4.469.156	0,03
Friuli V.G:	44	37.964	0,12	467	1.184.654	0,04
Liguria	43	30.365	0,14	1.002	1.641.835	0,06
Emilia Romagna	110	99.502	0,11	2.165	3.947.102	0,05
Toscana	105	100.225	0,10	2.682	3.527.303	0,08
Umbria	23	22.761	0,10	714	831.714	0,09
Marche	22	30.822	0,07	597	1.450.879	0,04
Lazio	80	207.745	0,04	3.412	5.242.709	0,07
Abruzzo	28	17.205	0,16	1.300	1.276.040	0,10
Molise	9	1.886	0,48	313	329.894	0,09
Campania	35	63.827	0,05	6.361	5.796.899	0,11
Puglia	39	35.143	0,11	3.369	4.090.068	0,08
Basilicata	6	2.865	0,21	416	610.330	0,07
Calabria	15	14.397	0,10	1.853	2.070.992	0,09
Sicilia	49	47.370	0,10	5.506	5.108.067	0,11
Sardegna	9	9.902	0,09	1.218	1.661.429	0,07
Italia	1.156	1.209.913	0,10	41.251	57.563.354	0,07

Fonte:
(*) dati C.E.D. al 30.09.2000
(**) dati ufficiali ISTAT

Detenuti stranieri distinti in base al paese di provenienza, primi dieci paesi di provenienza (Ministero della Giustizia)

	Al 31 dic 1998	**Al 31 dic 1999**	**Al 30 sett 2000**
Marocco	2.849	3.096	3.317
Tunisia	1.918	2.148	2.123
Albania	1.598	2.104	2.480
Ex Jugoslavia	1.128	1.212	1.252
Algeria	1.019	1.180	1.336
Romania	410	529	680
Colombia	307	489	592
Nigeria	270	362	392
Egitto	176	152	158
Senegal	136	174	172
Totale primi 10 paesi di provenienza	9.811	11.446	12.502

Cap. III) Azioni e interventi sul piano internazionale

Il carattere globale del fenomeno migratorio – riflesso anche del processo di integrazione e di liberalizzazione dei mercati – sollecita necessariamente un'ampia ed incisiva cooperazione internazionale ai fini della sua regolamentazione. Le questioni migratorie hanno pertanto assunto e manterranno anche in futuro rilevanza sempre maggiore nel quadro d'insieme della politica estera italiana, specie nei rapporti con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori diretti verso il nostro territorio.

L'azione del Governo si è sin qui dispiegata e continuerà a svilupparsi lungo una triplice direttrice.

In ambito Unione Europea il coordinamento delle politiche migratorie dovrà essere sempre più stretto ed approfondito. Il Trattato di Amsterdam e successivamente il vertice di Tampere hanno ribadito l'esigenza di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione nonché di un efficace collegamento tra politica migratoria e politica estera.

Nei rapporti bilaterali, dove più frequente è la contrapposizione tra paesi di origine e paesi di destinazione degli immigrati, occorrerà proseguire nella politica di collaborazione – di cui vanno sottolineati i non pochi risultati positivi conseguiti – inquadrando i rapporti stessi in una prospettiva equilibrata basati su interventi congiunti e su forme efficaci di assistenza diretta e di cooperazione, in particolare con i paesi prospicienti le nostre coste, i quali rappresentano il punto di origine o di transito dei più consistenti movimenti migratori verso l'Europa.

Sul piano multilaterale le questioni migratorie hanno assunto forte rilevanza, specie in ambito Nazioni Unite, dove con più forza è stata avvertita l'esigenza di una risposta incisiva e globale alla sfida posta dai fenomeni migratori. Occorrerà soprattutto adoperarsi affinché i protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di migranti, annessi alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato trans-nazionale ed alla cui finalizzazione il nostro Paese ha fornito un importante contributo, possano trovare piena applicazione. I nostri sforzi dovranno quindi concentrarsi sul perseguimento di tale obiettivo.

E' evidente come in materia migratoria l'azione internazionale e quella condotta sul piano interno siano complementari l'una all'altra. L'attuazione di una politica migratoria, tesa a favorire l'integrazione degli immigrati regolari non può infatti prescindere da un'attività di rigoroso contrasto dei flussi illegali, che a sua volta postula un'articolata e costruttiva cooperazione con i paesi di provenienza degli immigrati.

Politiche migratorie nell'ambito dell'Unione Europea

Come richiesto dal Consiglio Europeo straordinario di Tampere dell'ottobre 1999, la Commissione ha redatto un quadro di controllo ("scoreboard") delle misure necessarie alla conservazione ed al rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, così come definito nel Trattato di Amsterdam, nel piano d'azione di Vienna e nelle stesse conclusioni di Tampere.

Il documento, che indica le iniziative, i soggetti responsabili delle relative proposte e i tempi di attuazione, è concepito come uno strumento in continua evoluzione, le cui successive edizioni evidenzieranno i progressi realizzati e gli eventuali ritardi.

L'elaborazione di una politica migratoria e dell'asilo comune costituisce, insieme allo spazio di giustizia e alla lotta contro la criminalità, uno dei tre macrosettori in cui l'Unione europea si è impegnata a intervenire. Da parte italiana si annette particolare importanza all'attuazione rapida ed equilibrata delle misure previste in ciascuna componente dello "scoreboard" .

Per quanto concerne il settore migratorio, le direttrici di azione da seguire per realizzare il programma di lavoro elaborato in attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere

consistono nell'adozione di un approccio di partenariato con i Paesi di origine dei flussi migratori, nella garanzia di un equo trattamento degli stranieri legalmente residenti, in una gestione efficace dei flussi migratori e nell'istituzione di un regime europeo di asilo.

All'applicazione del principio del partenariato contribuirà l'attuazione di sei piani di azione relativi ad Afghanistan, Albania, Iraq, Marocco, Somalia e Sri Lanka e il possibile avvio dell'elaborazione di ulteriori piani relativi ad un secondo nucleo di Paesi di origine o transito. Da parte italiana gli sforzi andranno rivolti in via prioritaria ai Paesi e alle regioni geograficamente vicini.

Nell'ambito delle iniziative previste per assicurare un equo trattamento degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio degli Stati membri, un'attenzione particolare meriterà il complesso di misure da adottare, su proposta della Commissione, ai fini dell'istituzione di una politica comune sull'ammissione e sul soggiorno. In relazione a tali obiettivi la Commissione ha recentemente inviato una specifica comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo intesa a stimolare il dibattito in materia.

La politica comune in questo ambito sarà articolata in una serie di strumenti distinti, che abbracceranno le condizioni di ingresso e soggiorno a titolo di ricongiungimento familiare, studio, lavoro autonomo o dipendente (l'unica proposta sinora presentata concerne il ricongiungimento familiare, principale canale di ingresso nell'Unione). In tale contesto, da parte italiana appare opportuno sottolineare la necessità che si tengano in debita considerazione gli sviluppi demografici ed economici degli Stati membri. Alla definizione di una politica comune di ammissione e soggiorno contribuirà inoltre l'adozione di norme e procedure sul rilascio di visti e titoli di soggiorno di lunga durata (è prossimo all'adozione un progetto di regolamento che determina gli Stati terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo di visto e un progetto di direttiva per un permesso di soggiorno uniforme). In particolare, si prevede di ravvicinare i diritti che le normative degli Stati membri attribuiscono agli stranieri residenti sul proprio territorio da lungo tempo.

L'equo trattamento degli stranieri verrà assicurato anche attraverso un pacchetto di misure contro il razzismo, la xenofobia e le diverse forme di discriminazione, applicabili a tutti coloro che risiedono nel territorio dell'Unione europea.

Merita inoltre una specifica menzione il beneficio che gli stranieri residenti nell'Unione Europea potranno trarre dalla Carta dei Diritti Fondamentali (il cui testo è stato adottato dal Vertice di Biarritz del 14 ottobre scorso), che codifica i diritti attribuiti ai cittadini dell'Unione europea ed estensibili, anche se non integralmente, ai cittadini di Paesi terzi.

Sul fronte della migliore gestione dei flussi migratori, che per l'Italia - in quanto Stato membro di frontiera - assume un rilievo particolare, verranno avviate campagne informative sulle reali possibilità di immigrazione legale e, posto il carattere prioritario del ritorno volontario, verrà agevolata la riammissione di clandestini o irregolari attraverso la conclusione di appositi accordi europei con Paesi terzi (sono stati conferiti alla Commissione i mandati a negoziare accordi di riammissione con Marocco, Pakistan, Russia e Sri Lanka). Anche al fine di evitare che l'esistenza di normative nazionali eterogenee costituisca un fattore di attrazione dell'immigrazione clandestina, occorrerà inoltre rafforzare la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento economico degli immigrati con l'armonizzazione delle normative concernenti la definizione dei reati, le relative sanzioni e la responsabilità dei vettori che trasportano stranieri privi dei documenti necessari all'ammissione negli Stati membri (specifiche proposte sono in via di definizione). Attraverso il rafforzamento della collaborazione con Europol e il suo accresciuto coinvolgimento nelle attività che interessano gli Stati membri sarà inoltre possibile potenziare le esperienze e le capacità di ogni parte coinvolta nella lotta contro il fenomeno.

Nel quadro di una politica comunitaria volta a fornire concreta attuazione al principio di solidarietà tra gli Stati membri, la problematica del controllo alle frontiere esterne costituisce il

terreno sul quale i Partners europei sono chiamati a fornire la dimostrazione di una effettiva volontà di porre in essere strategie integrate in materia di lotta all'immigrazione clandestina. Proprio nell'ottica volta ad attuare una strategia comune, partendo dall'adozione di misure concrete per il controllo dell'immigrazione clandestina e lo sfruttamento che ne deriva, è l'impegno congiunto di cui si è fatta promotrice l'Italia con la Francia e la Germania, a Marsiglia, il 28 luglio 2000, in occasione del Consiglio informale Giustizia e Affari Interni, con la messa in opera, partendo da iniziative di tipo bilaterale, di misure operative con la mobilitazione di tutti gli strumenti a disposizione dell'U.E. Di rilievo in tale contesto è l'impegno dell'EUROPOL che sarà chiamata a svolgere un ruolo determinante nell'attività di contrasto all'immigrazione illegale.

La necessità di istituire un regime europeo dell'asilo si basa, oltre che sull'opportunità di assicurare condizioni di protezione uniforme a coloro che ne hanno bisogno, su un duplice obiettivo: scongiurare movimenti secondari di cittadini di Paesi terzi che richiedono protezione in uno o l'altro Stato membro in funzione delle condizioni più o meno gravose previste per ottenerla e assicurare un equilibrio degli sforzi che gli Stati membri compiono per affrontare il fenomeno dell'afflusso di persone in cerca di protezione. A tal fine, i lavori si concentreranno

sulla definizione di norme comuni concernenti la determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo (in sostituzione della vigente Convenzione di Dublino),

il rilascio e il ritiro dello status di rifugiato (soprattutto allo scopo di ridurre la durata delle procedure di riconoscimento),

il trattamento da riservare ai richiedenti asilo e a coloro che beneficiano dell'asilo, uno statuto uniforme da accordare a tutti coloro che hanno bisogno di protezione internazionale (protezione temporanea in caso di afflusso massiccio e improvviso di sfollati e protezione sussidiaria).

Particolarmente sensibile e di importanza prioritaria appare la rapida elaborazione di norme sulla protezione temporanea e l'attuazione dell'obiettivo di assicurare un equilibrio degli sforzi tra Stati membri. La recente creazione di un Fondo europeo per i rifugiati costituisce un importante ma non esaustivo contributo. Nello sviluppo dei lavori occorrerà prestare attenzione affinché l'impegno degli Stati membri - come l'Italia - geograficamente esposti all'onda d'urto di sfollati in fuga venga tenuto nella debita considerazione in rapporto a quello cui fanno fronte gli Stati membri che costituiscono la meta principale dei rifugiati.

Azioni a livello internazionale per l'istruzione di bambini e giovani immigrati

Sulla base dell'esperienza maturata attraverso la cooperazione europea in campo educativo e considerato che l'inserimento scolastico di bambini e giovani immigrati costituisce una delle condizioni fondamentali per l'integrazione sociale e professionale di questi soggetti e delle loro famiglie, è necessario porre la dovuta attenzione alle problematiche relative a accoglienza, mediazione linguistica e culturale e all'apprendimento della lingua di studio Rispetto a queste tematiche le iniziative internazionali che scaturiranno in termini di politiche dell'immigrazione dovranno tener conto degli orientamenti nazionali nel capitolo sull'integrazione del presente documento.

Avvio di una politica comune europea nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione

Le tematiche migratorie meritano di essere inquadrate anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione che, almeno nella sua prima fase, coinvolgerà oltre 100 milioni di nuovi cittadini. Peraltro, la forte eterogeneità etnica, politica, economica e religiosa che caratterizza

l'Est europeo impone un processo di integrazione graduale e funzionale alle realtà socio-economiche preesistenti secondo modalità definite di *integrazione flessibile.* Il processo di allargamento richiederà ad ogni paese candidato un serio e prolungato sforzo di adeguamento legislativo, strutturale, sociale e culturale , in particolare verso ambiti rispetto ai quali vi è una particolare sensibilità nei Paesi dell'Unione, come asilo, immigrazione, libera circolazione, lotta alla criminalità, lotta al traffico di droga e sicurezza dei cittadini.

Le questioni migratorie costituiscono una delle materie del capitolo Giustizia e Affari Interni, oggetto di esame e valutazione nell'ambito dei negoziati di adesione con i futuri Stati membri dell'Unione. Oltre all'allineamento delle legislazioni dei Paesi candidati all'"acquis" comunitario, andrà adeguatamente valutata l'effettiva capacità amministrativa e giudiziaria di applicare appieno le norme che ne fanno parte. Va osservato in particolare che, data l'incertezza sui tempi dell'adesione per i vari candidati, non è attualmente possibile definire in quale Paese si situerà la frontiera esterna dell'Unione e per quanto tempo. Va tuttavia precisato che l'eventuale adesione non comporterà, in linea di principio, l'automatica eliminazione dei controlli alle frontiere interne (Schengen), che scaturirà da una specifica decisione del Consiglio dell'Unione. In tal modo si potranno arginare le potenziali ripercussioni sull'immigrazione clandestina dello spostamento delle frontiere esterne dell'Unione in Paesi con capacità amministrativa di controllo in via di rafforzamento. Quanto alla potenziale immigrazione legale, va ricordato che da un recente studio condotto da un gruppo di esperti su richiesta della Direzione Generale per l'Occupazione della Commissione Europea non si rileva la prospettiva di spostamenti massicci negli attuali Stati membri dell'Unione di cittadini dei Paesi candidati (sono molto più probabili fenomeni di pendolarismo nelle regioni transfrontaliere).

Su un piano più generale, una politica comune dovrà riservare particolare attenzione anche allo sviluppo di forme di collaborazione con i Paesi terzi sulla base di apposite disposizioni in materia migratoria (equo trattamento dei cittadini regolarmente residenti, contrasto dell'immigrazione clandestina) inserite o da inserire in accordi di ampio respiro, alcuni dei quali rivestono grande interesse per il nostro Paese. Tra questi ultimi vanno segnalati gli accordi di associazione e stabilizzazione in via di negoziato con i Paesi balcanici o gli accordi di associazione conclusi o in via di negoziato con taluni Paesi mediterranei.

Nella sua Comunicazione su una politica migratoria europea, presentata al Consiglio Giustizia ed Affari Interni del 30 novembre scorso, la Commissione, traendo spunto da una valutazione dell'impatto dei fenomeni migratori sugli sviluppi economici e demografici, propone di delineare un quadro giuridico comune per l'ammissione degli immigrati basato su principi di trasparenza, razionalità e flessibilità, onde rispondere rapidamente alle esigenze del mercato del lavoro.

La Commissione fa stato del rallentamento della crescita demografica in Europa e del progressivo invecchiamento della popolazione, a fronte di tassi di sviluppo economico crescenti. Ciò determinerebbe un'insufficienza dell'offerta di lavoro in alcuni settori dell'economia e difficoltà di finanziamento dei sistemi previdenziali.

Mentre la percezione che l'immigrazione contribuisce alla disoccupazione non é comprovata dai riscontri analitici, é necessario effettuare valutazioni più articolate in relazione ad aree specifiche e a diversi segmenti della forza lavoro (manodopera più o meno qualificata). Inoltre il fenomeno dell'immigrazione temporanea va assumendo crescente importanza, particolarmente in provenienza da Paesi candidati.

Tutto ciò richiede un approccio flessibile, che vada oltre il principio della crescita zero per quanto riguarda gli immigrati spinti da motivazioni economiche. Tale fenomeno ha alimentato non poco l'immigrazione illegale e le altre patologie ad essa collegate fra cui il traffico di esseri umani. Ciò ha portato in alcuni Paesi europei al determinarsi di sanatorie, decisioni inevitabili quantunque impopolari.

Nella proposta della Commissione, gli Stati membri – d'intesa con i partners sociali, le autonomie locali ed altri soggetti interessati – dovrebbero definire i livelli di manodopera necessaria in relazione alle esigenze dei diversi settori produttivi, anche tenendo conto di fattori quali la tollerabilità sociale dell'immigrazione o le risorse disponibili per l'accoglienza. Tali indicazioni verrebbero quindi annualmente fornite alla Commissione in un formato concordato per consentirle di rielaborare i dati in un quadro di sintesi generale da presentare al Consiglio.

Ogni anno si dovrebbe poi procedere ad una valutazione dei risultati del precedente; gli opportuni aggiustamenti consentirebbero una gestione dei flussi certamente più controllata dell'attuale e più correlata alle effettive esigenze del sistema economico e alle relative capacità di assorbimento.

Per quanto concerne il permesso di residenza, la Commissione propone di stabilire un collegamento fra la durata del periodo di permanenza ed i diritti acquisiti dal lavoratore nell'intento di privilegiare chi dimostri un'effettiva volontà e capacità di integrazione. Al termine di tale processo sarebbe ipotizzabile la concessione di uno status assimilabile a quello di cittadini, fino all'acquisizione della stessa cittadinanza.

Una Conferenza, da tenersi nella seconda metà del 2001 sotto Presidenza belga, potrebbe consentire una riflessione sulla Comunicazione alla luce delle discussioni nell'ambito del Consiglio. Le conclusioni di detta Conferenza dovrebbero essere presentate al Consiglio europeo del dicembre 2001, dedicato fra l'altro ad una approfondita valutazione dei progressi nell'istituzione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia", secondo quanto delineato nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere.

Cooperazione euro-mediterranea

Anche nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, avviato dal Processo di Barcellona le questioni legate all'immigrazione hanno assunto una forte valenza, come da ultimo ribadito dai Ministri degli Esteri partecipanti in occasione della Conferenza euromediterranea di Marsiglia del 15-16 novembre 2000. Le due riunioni a livello di Alti funzionari e di esperti (L'Aja, marzo 1999 – Bruxelles, settembre 2000) hanno consentito l'avvio di un dialogo sulle tematiche immigratorie del Mediterraneo. Il problema dell'immigrazione clandestina, in particolare, è stato affrontato in maniera approfondita nella Conferenza dei Ministri dell'Interno del Mediterraneo occidentale svoltasi a Lisbona nel giugno scorso.

Esistono quindi le condizioni per avviare anche in questo campo iniziative di collaborazione multilaterale fra l'Europa ed i Paesi della sponda meridionale, con lo scopo di rafforzare le politiche già messe in atto dai Paesi interessati, sia su base nazionale che bilaterale.

Sul piano concreto l'Italia, assieme alla Spagna, intende presentare ai partners euromediterranei un'iniziativa comune centrata sugli aspetti connessi al fenomeno dell'immigrazione. Il progetto riguarderebbe inizialmente due Paesi del Maghreb (Tunisia e Marocco) e potrebbe in futuro essere esteso alla Francia ed all'Algeria.

L'idea di fondo, è di ricorrere ai fondi Meda per finanziare programmi nei seguenti settori:

- sostegno alla fornitura ai Paesi maghrebini di apparecchiature e mezzi per il pattugliamento delle loro aree costiere;
- assistenza ai medesimi Paesi per una migliore organizzazione delle loro strutture adibite alla riammissione dei propri cittadini non in regola;
- formazione professionale, sia nei Paesi di provenienza che in quelli di accoglienza, degli iscritti nelle liste delle Autorità dei Paesi di emigrazione nel quadro dei flussi concordati con i Paesi di destinazione e delle qualificazioni professionali richieste;

interventi per creare occupazione nelle aree a più alta propensione emigratoria dei Paesi maghrebini, favorendo soprattutto l'inserimento dei giovani e la micro-imprenditorialità;
incoraggiare la c.d. "immigrazione di ritorno", sostenendo con incentivi finanziari e partecipazione al capitale di rischio le iniziative imprenditoriali degli emigrati che rientrano nei Paesi di provenienza.

Attività in ambito multilaterale

Nei fori internazionali multilaterali l'impegno italiano in materia migratoria ed in particolare nella lotta all'immigrazione clandestina e di tratta degli esseri umani s'inquadra nel solco di una tradizione di sostegno a tutte le iniziative orientate ad assicurare il rispetto della dignità umana. L'azione di contrasto verso questi fenomeni rappresenta quindi una priorità per il Governo italiano, nella piena convinzione che soltanto attraverso una più stretta e coordinata cooperazione internazionale in campo giudiziario e fra le Forze di Polizia sarà possibile fornire adeguati strumenti per combattere e stroncare le organizzazioni criminali che gestiscono tali traffici.

L'impegno italiano viene portato avanti in sede multilaterale mediante la promozione e la co-sponsorizzazione di tutte le Risoluzioni delle Nazioni Unite contro il traffico di clandestini con particolare attenzione ai problemi dei gruppi più vulnerabili quali le donne ed i minori. di sostegno a Programmi Europei (?)

La Convenzione Mondiale contro la Criminalità organizzata Transnazionale, aperta alla firma di tutti i paesi membri delle Nazioni Unite, in occasione della Conferenza ad Alto Livello di Palermo e gli annessi Protocolli per la prevenzione, la repressione e la punizione del traffico di migranti, e della tratta di esseri umani, in particolare donne e minori, consentiranno di promuovere e facilitare la cooperazione tra gli Stati in questa materia, favorendo efficaci politiche di informazione nei paesi d'origine per una sempre maggiore tutela delle vittime del traffico illegale. Affinché la Convenzione possa avere concreta ed efficace applicazione tra tutti i Paesi, l'Italia che ha svolto un ruolo di impulso per la sua messa a punto, intende condurre una decisa azione di sensibilizzazione sul piano internazionale per una rapida entrata in vigore.

Dall'Italia viene anche sviluppato un rilevante sforzo per accrescere nella regione Adriatica e nel quadro dell'Iniziativa Centro-Europea – INCE - una struttura di contrasto alle organizzazioni criminali che alimentano, fra l'altro, fenomeni di immigrazione clandestina e di prostituzione che coinvolgono, a livello multilaterale, altri Paesi dell'Europa Centrale e Meridionale.

Significative a tale riguardo sono le ipotesi di lavoro scaturite nell'ambito della c.d. Iniziativa Adriatica che, partendo dall'importante Conferenza di Ancona nella quale è stata sancita la realizzazione di una politica di cooperazione a tutto campo con i Paesi della sponda orientale e nel cui alveo ha acquistato particolare importanza il tema della sicurezza, preludono alla realizzazione entro breve di dispositivi atti a realizzare, nel quadro della lotta alla immigrazione clandestina, e alla tratta di esseri umani, forme di controllo alle frontiere mediante il concreto coinvolgimento dei Paesi dell'area balcanica nell'intento di rafforzare ai confini di questi Stati il diaframma ai flussi migratori provenienti dalle più lontane aree di origine degli immigrati.

La lotta all'immigrazione irregolare ed ai trafficanti di esseri umani riceverà un ulteriore impulso anche alla luce degli impegni assunti dalla Grecia e dall'Albania nell'ambito dell'iniziativa trilaterale, di cui l'Italia è capofila. Tale collaborazione permetterà di realizzare il distacco reciproco di Ufficiali di collegamento presso gli Uffici Interpol, l'individuazione di punti di contatto, l'intensificazione dello scambio di informazioni.

La Conferenza Regionale Europea contro il Razzismo - svoltasi a Strasburgo lo scorso ottobre nel quadro della Presidenza italiana del Consiglio d'Europa e che rappresenta il contributo europeo all'analoga Conferenza Mondiale che avrà luogo a Durban nel 2001 - riassume l'impegno dei Paesi europei a lottare contro ogni forma di nazionalismo xenofobo o etnico ed a privilegiare i possibili meccanismi di integrazione, nel riconoscimento e nel rispetto dei diritti di tutti i gruppi etnico-culturali. Tali principi – contenuti nel documento di "Conclusioni Generali", trasmesso al Comitato Preparatorio ONU della Conferenza Mondiale e nella "Dichiarazione Politica" - nonché gli altri emersi dalla Conferenza Europea, costituiranno elementi di riflessione e di azione futura per il nostro Paese, in vista di una partecipazione che intendiamo attiva alla Conferenza Mondiale in Sud Africa ed all'attuazione dei principi che in quella sede saranno adottati.

Lungo la stessa linea, l'Italia ha già avviato con convinzione e spirito propositivo la propria partecipazione ai lavori preparatori della Sessione Speciale Assemblea Generale delle Nazioni Unite – UNGASS 2001 – che, nell'autunno del prossimo anno, dovrà solennizzare i dieci anni della Convenzione ONU sui Diritti del Bambino e mettere a fuoco, fra l'altro, i meccanismi e le strategie più adeguate per combattere sul piano internazionale ogni forma illecita di traffico e di sfruttamento dei bambini.

Iniziative bilaterali

Nelle relazioni con i Paesi di emigrazione l'Italia porta avanti una strategia di "approccio globale" per ciò che attiene alle diverse tematiche che caratterizzano tali rapporti. Le iniziative finalizzate al contrasto dell'immigrazione illegale ed alla regolamentazione dei flussi di ingresso vengono pertanto poste in stretta correlazione con altre intese ed impegni di reciproco interesse sia nel settore socio-migratorio che sul più vasto fronte della cooperazione economica bilaterale ed in particolare della cooperazione allo sviluppo.

Il dialogo con i Paesi di provenienza degli immigrati è ovviamente favorito dalla possibilità - esplicitamente prevista dalla normativa vigente – di riservare nell'ambito della programmazione dei flussi quote in favore dei lavoratori originari di Stati con i quali sono stati sottoscritti accordi per la riammissione di quanti si trovano in posizione irregolare nel nostro territorio.

L'intensa azione negoziale portata avanti in questi anni ha consentito di realizzare un ampio reticolo di accordi riammissione con la quasi totalità dei Paesi dell'Est europeo e balcanici. Per ciò che concerne l'area mediterranea, dopo il perfezionamento delle intese con Algeria, Tunisia e Marocco, dovranno rapidamente essere condotti a conclusione i negoziati in materia con l'Egitto nonché con Malta e Cipro, paesi questi ultimi divenuti snodi di transito di clandestini che approdano sulle nostre coste.

Il carattere globale del fenomeno migratorio accresce il nostro interesse a pervenire a nuove intese con Paesi di altre aree. L'ormai imminente firma di accordi di riammissione con Pakistan, Sri Lanka e Filippine favorirà l'allargamento della cooperazione socio-migratoria con tali paesi, in particolare in materia di sicurezza sociale. L'opposizione di principio delle Autorità cinesi ad intese formali sulla riammissione rende necessario un'intensificazione dei nostri sforzi per concordare modalità e procedure idonee, quanto meno sul piano concreto, alla regolamentazione dei flussi ed alla lotta alle organizzazioni che gestiscono i traffici di clandestini cinesi.

Per quanto attiene all'Africa Sub-sahariana l'accordo di riammissione firmato con la Nigeria, il primo ad essere firmato con un Paese di quell'area e che prevede tra l'altro la realizzazione da parte italiana di programmi di assistenza tecnica e di formazione nonché interventi di protezione e reinserimento sociale per le vittime di traffici di esseri umani, potrà costituire certamente un modello per il perfezionamento di analoghe intese con altri Paesi africani, toccati da fenomeni di traffici di esseri umani. Va sottolineato il particolare valore di tale accordo che conferma l'attenzione verso il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine dei flussi non soltanto sul versante "repressivo" ma anche su quello socio-umanitario.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare (Ministero degli Affari Esteri)

Accordi entrati in vigore		**Accordi firmati**		**Accordi da stipulare**	
Data	**Paese**	**Data**	**Paese**	**Stato**	**Paese**
1994	Polonia	1997	Georgia	Negoziato concluso	Malta
1997	Slovenia	1998	Marocco	Negoziato concluso	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Grecia	Negoziati in corso	Ucraina
1997	Lettonia	1999	Spagna	Negoziati in corso	Senegal
1998	Romania	2000	Algeria	Negoziati in corso	Egitto
1998	Austria	2000	Nigeria	Negoziati in corso	Filippine
1998	Croazia			Negoziato in corso	Sri Lanka
1998	Albania			Contatti	India
1998	Jugoslavia			Contatti	Bangladesh
1998	Tunisia			Contatti	Cina
1998	Ungheria			Contatti	Moldavia
1998	Lituania			Contatti	Turchia
1998	Bulgaria			Contatti	Ghana
1999	Francia				
1999	Estonia				
1999	Slovacchia				
2000	Svizzera				

Il bilancio di questo primo periodo di applicazione della nuova legge sull'immigrazione rafforza il convincimento che efficaci risultati in materia di regolamentazione dei flussi possono essere conseguiti unicamente attraverso uno stretto e costante dialogo con i Paesi di provenienza degli immigrati che da un canto consentano di contrastare efficacemente l'immigrazione illegale e dall'altra possano favorire percorsi regolari di ingresso e soggiorno degli stranieri, ed un ampliamento delle possibilità di accesso al mercato del lavoro nazionale.

Va del resto registrata una crescente consapevolezza da parte delle Autorità di molti Paesi di immigrazione di come flussi incontrollati siano incompatibili con obiettivi di accessi programmati e di reale integrazione degli immigrati, con la progressione dei loro diritti e finiscano in ultima analisi per nuocere – alimentando fenomeni di razzismo – alle collettività straniere regolarmente soggiornanti. In altri termini ad un serio ed effettivo sforzo dei Paesi di emigrazione per ciò che attiene al controllo dei flussi ed alla riammissione dei clandestini dovranno corrispondere analoghi impegni da parte nostra in campo economico e di sostegno allo sviluppo nonché accordi di sicurezza sociale ed intese nel campo del lavoro e della collocazione della mano d'opera. Tali accordi, che dovrebbero coinvolgere anche le imprese italiane nei diversi settori produttivi, potrebbero imperniarsi su attività di selezione di risorse umane, di formazione professionale, di elaborazione di dati concernenti le esigenze del mercato del lavoro italiano, con particolare riguardo ai *trend* della domanda di manodopera straniera suddivisa per regioni o distretti industriali. Alla definizione degli accordi potrebbero essere chiamate a partecipare anche Organizzazioni internazionali specializzate quali l'OIM e l'OIL.

Il soddisfacente livello di collaborazione con le Autorità tunisine \per la gestione dei flussi migratori, dopo le difficoltà e le tensioni registratesi in passato a causa dei continui sbarchi sulle nostre coste di clandestini provenienti dalla Tunisia, e che ha prodotto significativi risultati anche per quanto attiene alla selezione di lavoratori ai fini del loro inserimento in Italia attraverso l'anagrafe informatizzata, deve essere considerato come un modello di cooperazione integrata in campo socio-migratorio che, laddove andrebbe riprodotta anche in altri contesti. Essa infatti,

coinvolgendo fortemente le Autorità locali, le responsabilizza ad adoperarsi per una selezione efficace dei propri lavoratori e, in parallelo, per un potenziamento dei controlli di frontiera.

L'altro modello a cui guardare può essere senz'altro quello dell'Albania dove tale collaborazione si è tuttavia realizzata attraverso l'intervento di un organismo internazionale cui è stata affidato il compito di selezionare la mano d'opera.

Cooperazione allo sviluppo e flussi migratori

Le priorità della politica di Cooperazione allo sviluppo, fissate annualmente con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica, individuano obiettivi di tipo settoriale, quali la lotta alla povertà, lo sviluppo della piccola e media imprenditoria, lo sviluppo sostenibile e geografico, come lo sviluppo dei Paesi della regione dei Balcani e del Bacino del Mediterraneo. L'azione della Cooperazione italiana, orientando la propria attività allo stimolo verso lo sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari, contribuisce a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e le sue attività sono, pertanto, idonee a produrre nel tempo una riduzione della pressione migratoria. Rimuovere le cause della povertà sollecitando le potenzialità e le capacità produttive endogene del paese significa infatti fornire nuove possibilità di lavoro tali da disincentivare - anche se con processi di medio/lungo periodo - le popolazioni dall'abbandonare le loro regioni per cercare altrove concrete possibilità lavorative. La povertà estrema, la cui riduzione del 50% entro il 2015 rappresenta il primo degli obiettivi che si è posta la comunità internazionale dei donatori in sede OCSE - DAC e che è ovviamente perseguita prioritariamente anche dall'Italia, presenta infatti un evidente nesso con i fenomeni migratori.

Particolare rilievo assumono i programmi di cooperazione allo sviluppo attuati nel corso degli ultimi anni nelle aree prioritarie per l'Italia sotto il profilo migratorio - Balcani e Paesi del Maghreb - in particolare nei settori della formazione professionale, dell'agevolazione del lavoro autonomo, della promozione dello sviluppo locale e lo sviluppo di infrastrutture sociali.

Nel settore della piccola e media imprenditorialità numerosi sono stati poi i progetti della Cooperazione italiana attraverso il finanziamento di linee di credito in Tunisia, in particolare nei settori dell'industria, dell'agricoltura e della pesca , in Algeria, per far fronte all'esigenza di fornire un concreto sostegno in termini di attrezzature alla PMI, che in questo paese conta migliaia di ragioni sociali quasi interamente private ma non gode di particolari benefici ed agevolazioni da parte dello Stato ed in Marocco, nel settore del commercio, dell'artigianato, delle banche e del turismo e a favore della costituzione di una unità di assistenza tecnica all'interno dell'amministrazione marocchina competente in materia di sviluppo industriale. La cornice entro la quale si proietta l'attività della Cooperazione italiana nei Paesi del Nordafrica è altresì rappresentata dagli obiettivi di modernizzare l'agricoltura e potenziare l'industria sviluppando in particolare le potenzialità offerte in quel Paese in quei settori sui quali conviene concentrare gli sforzi per raggiungere un incremento dello sviluppo socioeconomico e, dunque, per conseguenza una riduzione dei flussi migratori.

Nell'area dei Balcani a partire dall'anno 2000 sono state avviate le attività previste nel quadro del "Rapid Response for Reconstruction and Development" in Kosovo.

Forte attenzione è rivolta, e lo sarà anche per il futuro, al settore della formazione professionale, proseguendo negli impegni già assunti in questo settore.. Importante in questo ambito è inoltre il coinvolgimento delle Regioni ed Enti locali impegnati in progetti di cooperazione decentrata (programma di sviluppo umano a livello locale da attuarsi fra il Governatorato di Gafsa e le Regioni italiane o europee e fra le Delegazioni del Governatorato e le città e le provincie italiane ed europee interessate)

La Tunisia rappresenta certamente uno dei principali beneficiari di tali iniziative orientate alla formazione professionale giovanile attraverso corsi teorici e pratici anche in vista del loro inserimento presso aziende italiane e tunisine, mentre in Albania sono già avviate le attività del

progetto di formazione tecnico-professionale per i giovani di Tirana e quelle attinenti il programma di sviluppo della formazione professionale a Scutari

Il Marocco è un altro dei Paesi ai quali in questo momento la Cooperazione italiana guarda in termini di stretto raccordo tra le politiche migratorie e gli interventi a sostegno dell'economia di alcune regioni e di formazione professionale.

L'intervento della Cooperazione allo Sviluppo si avvarrà sempre più di quegli Organismi quali ad esempio l'OIL e l'OIM che hanno maturato significative esperienze in questo settore. Già ora sono in corso alcune iniziative che riguardano direttamente il fenomeno migratorio come quella per la valorizzazione delle dinamiche migratorie attuali e future per lo sviluppo nazionale dei paesi del Maghreb. Il fine che ci si prefigge rafforzando le sinergie con gli organismi specializzati è sempre orientata al potenziamento delle capacità di alcuni Paesi come Algeria, Marocco e Tunisia per ottimizzare il potenziale di sviluppo economico e sociale interno connesso alla gestione delle dinamiche migratorie nella regione del Mediterraneo. L'attività di cooperazione proseguirà in questa azione di identificazione delle aree a più forte pressione migratoria verso il nostro Paese, e particolarmente delle aree rurali caratterizzate da forti spinte migratorie, per sostenere la capacità potenziale di sviluppo di joint-ventures con imprese italiane, all'impatto di eventuali schemi di micro-credito.

In Egitto, paese cui la Cooperazione italiana guarda con sensibile attenzione, sono in fase di realizzazione due iniziative ("Sistema integrato per la gestione delle informazioni sull'emigrazione", e il "Programma di informazione sull'emigrazione) proprio con l'intento esplicito di agire sulle dinamiche del fenomeno migratorio anche attraverso attività di informazione.

Al fine di rendere più efficace l'azione di cooperazione mirante alla riduzione della pressione migratoria la Cooperazione italiana si orienta altresì verso la realizzazione di progetti di ricerca che hanno lo scopo di verificare le diverse cause che possono spingere all'emigrazione, nonché valutare quali siano le ricadute dell'emigrazione nei contesti di origine e quali siano i processi di inserimento sperimentati dall'immigrato in Italia.

Altro settore di prioritaria importanza verso il quale già da tempo sono concentrati gli sforzi della Cooperazione italiana anche con lo scopo precipuo di veder ridotta la pressione migratoria è quello dell'assistenza ai profughi ed ai rifugiati provenienti dalla zone interessate da conflitti, naturalmente in stretto raccordo che gli organismi internazionali, in particolare l'UNHCR. L'area balcanica, in particolare la regione del Kosovo, continuerà ad essere una delle zone di destinazione di tali interventi, ma anche quelle regioni dell'Africa interessate in tempi recenti da conflitti bellici che hanno inciso pesantemente nel tessuto socio-economico dei Paesi coinvolti. Attenzione in tali contesti viene anche riservata alla operazioni di rimpatrio che rappresentano il primo passo per la ricostituzione di tali contesti..

Anche i programmi di reinserimento degli emigrati al momento del loro ritorno nel paese di origine saranno oggetto di finanziamenti da parte della nostra Cooperazione anche sulla scia di quanto già in essere per esempio nel caso del Programma di formazione e microcrediti per gli emigrati di ritorno in Egitto, progetto di prossima approvazione e del Programma di reinserimento sociale delle persone che rientrano in Nigeria.

Tendenze nelle politiche migratorie di altri paesi.

L'evoluzione in atto nel mercato del lavoro, in relazione ai *trend* demografici ed alla favorevole fase congiunturale attraversata da alcuni settori produttivi, influisce oggi sull'elaborazione e sull'attuazione delle politiche migratorie di molti paesi occidentali. Posizioni di blocco dei nuovi ingressi cedono così progressivamente il passo ad una sempre più diffusa consapevolezza che i flussi migratori, purché adeguatamente governati attraverso l'elaborazione di una politica di "gestione", costituiscono soprattutto una risorsa.

Il rapporto tra la crescita economica ed una politica di gestione dei flussi migratori è stato d'altronde già sperimentato a partire dal secolo scorso, come dimostra la storia economica e sociale di paesi "nuovi" come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e alcuni paesi dell'America Latina. La tendenza attuale si differenzia però dalla tradizionale politica atta ad attrarre manodopera a basso costo per la crescita di settori a basso livello di tecnologia. La struttura e le esigenze del sistema produttivo di molti paesi occidentali richiedono infatti di poter disporre di manodopera qualificata, soprattutto da destinare a settori ad alta tecnologia, difficilmente reperibile sui mercati del lavoro nazionali. La carenza di manodopera qualificata, problema che in prospettiva sarà acuito dalle attuali tendenze demografiche, e rispetto al quale i sistemi formativi nazionali stentano a fornire adeguate risorse, è insomma alla base della politica di cauta apertura adottata da molti governi in materia migratoria.

Emblematico, a questo proposito, è il caso del Regno Unito. Rispetto alla sostanziale chiusura delle frontiere (con l'eccezione dei cittadini UE e dei rifugiati), disposta nel 1971, il governo britannico si è recentemente mostrato incline ad adottare una politica dell'immigrazione "orientata al mercato", sulla scorta delle misure già approvate in materia di attività economiche intraprese da cittadini stranieri e permessi di lavoro a favore di studenti provenienti dall'estero. In particolare, è all'esame la possibilità di limitare le restrizioni in materia di assunzioni di cittadini stranieri attualmente imposte ai datori di lavoro.

Anche in Germania è in corso un intenso dibattito sull'immigrazione e sulla possibilità di introdurre per la prima volta in quel paese un vero e proprio strumento normativo che affronti la materia nella sua globalità. Il governo ha già deciso di attuare una contenuta apertura, in particolare concedendo 20 mila nuovi permessi di soggiorno ad operatori qualificati del settore informatico. Di dimensioni molto maggiori le aperture disposte da paesi caratterizzati storicamente dai maggiori flussi immigratori. La crescente domanda di molti settori produttivi statunitensi di manodopera qualificata ha spinto il governo di Washington a disporre un incremento delle quote annuali di immigrazione. Nel maggio scorso è stato disposto un aumento di 200 mila unità della quota di ingressi per lavoratori qualificati nell'industria ad alta tecnologia, con un incremento superiore all'85%. L'Amministrazione americana ha così confermato di vedere nell'accesso al mercato del lavoro internazionale un fattore essenziale per il mantenimento della competitività del sistema produttivo statunitense a livello mondiale.

La percezione che gli Stati Uniti possano aver alleviato la loro carenza di manodopera qualificata attraverso una politica di gestione dei flussi migratori ha spinto altri Paesi ad intraprendere la stessa strada, tanto da generare una sorta di concorrenza nell'attrarre i lavoratori stranieri qualificati, offrendo loro sempre migliori opportunità formative e professionali. Il Canada ha ad esempio deciso di liberalizzare l'accesso di lavoratori stranieri dei settori ad alta tecnologia, mentre l'Australia ha varato un nuovo sistema di visti temporanei destinati allo stesso tipo di immigrati.

La tendenza a favorire l'immigrazione di lavoratori qualificati, tendenza già in atto anche in Italia, e che nel nostro paese dovrà essere coerentemente sostenuta parallelamente alla modernizzazione e all'evoluzione tecnologica di molti settori produttivi, è d'altro canto di notevole interesse anche per i paesi di origine dei flussi migratori. La connessione tra il fenomeno migratorio e lo sviluppo economico e sociale di questi ultimi paesi è sempre più all'attenzione dei governi dei PVS, delle agenzie per la cooperazione allo sviluppo, degli organismi internazionali che si occupano di migrazioni. Le "migrazioni di ritorno", adeguatamente favorite da specifici programmi di cooperazione (già avviati, in particolare, per alcuni paesi dell'area balcanica e dell'Africa sub-sahariana) e sostenute da una legislazione adeguata, possono costituire lo strumento attraverso il quale le conoscenze tecniche, la formazione professionale ed anche le risorse finanziarie acquisite dal lavoratori provenienti dai PVS nella loro permanenza nei paesi più sviluppati possono essere messe a disposizione dello sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine.

Cap. IV) Politiche di integrazione

Lo stato di realizzazione del modello di integrazione adottato e gli obiettivi prioritari per il futuro.

Si ritiene utile seguire il modello di integrazione ragionevole, proposto nel rapporto 1999 dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati. Secondo questo modello i principali obiettivi da perseguire sono la tutela dell' "integrità della persona" e la costruzione di un' "interazione a basso conflitto" tra immigrati e cittadini, tra nazionali e nuove minoranze. Le politiche di integrazione devono essere dirette, da una parte, ad assicurare agli stranieri presenti nel nostro paese basi di partenza nell'accesso a beni e servizi e, più in generale, condizioni di vita decorose. Un'interazione a basso conflitto implica che le politiche di integrazione si rivolgono anche e forse soprattutto ai cittadini italiani e non solo agli stranieri che vivono e lavorano in Italia.

All'interno delle misure destinate a garantire l'integrità della persona, fondamentale importanza rivestiranno anche nei prossimi anni quelle dirette a "premiare la legalità" di chi, facendo uso di strumenti ormai finalmente operanti a pieno regime quali l'ingresso per lavoro nell'ambito dei flussi, l'ingresso con sponsorizzazione e i ricongiungimenti familiari, è entrato regolarmente nel nostro paese. Nella direzione di premiare la legalità e la residenza regolare di lungo periodo, alcune importanti realizzazioni hanno avuto luogo nel corso del 2000: il rilascio delle prime carte di soggiorno e l'attuazione dell'istituto dello sponsor per ricerca di lavoro.
Perciò sembra necessario creare le condizioni che permettano di **mantenere la stabilità della permanenza legale**, evitando automatismi nell'applicazione della legge che possano produrre "ricadute" nell'illegalità. A questo scopo, gli strumenti da privilegiare sembrano essere il monitoraggio costante sul funzionamento delle misure che regolano il soggiorno, che ne rilevi i punti di criticità, e l'adozione di misure dirette a realizzare una maggiore semplificazione amministrativa delle procedure.

Maggiore impulso dovrà essere dato alle misure dirette ad assicurare agli stranieri regolari il **pieno esercizio dei diritti** loro riconosciuti. Un problema di mancato esercizio dei diritti si rileva tuttora sia nel campo della salute, che in quello della scuola. Per quanto riguarda il primo settore, dati a livello locale fanno presumere che circa il 30% dei regolari, aventi per legge diritto all'assistenza sanitaria a condizione di parità con i cittadini italiani, non si è mai iscritto al Servizio Sanitario Nazionale, condizione preliminare per l'accesso all'assistenza. Per quanto riguarda l'istruzione, il numero di alunni stranieri che frequentano le nostre scuole corrisponde a poco più della metà del numero di minori stranieri che risultano soggiornare in Italia. I dati relativi alla frequenza scolastica prendono in considerazione ovviamente solo i minori in età scolare, dai tre anni in su. Tuttavia, anche in considerazione del fatto che a scuola possono andare anche i minori irregolari, mentre i dati sulla presenza riguardano solo i regolari, la discrepanza tra soggiornanti e frequentanti appare un aspetto preoccupante. In entrambi i contesti sarà necessario adottare misure che consentano di ridurre progressivamente, e poi di eliminare, il divario tra quanti hanno diritto all'assistenza sanitaria e all'istruzione e quanti effettivamente ne usufruiscono.

Carattere di priorità dovrà essere riconosciuto all'obiettivo di eliminare o quantomeno ridurre le barriere, tanto di tipo prettamente linguistico o, più in generale, culturale, quanto di tipo organizzativo, che ostacolano la **fruibilità dei servizi** da parte degli immigrati. L'esistenza di ostacoli che impediscono l'esercizio del diritto di accesso ai servizi è particolarmente evidente nel settore dei servizi sanitari e sociali. Gli ostacoli di tipo culturale in senso ampio comprendono non

solo la lingua, ma sia le difficoltà legate ad una non buona comprensione da parte degli stranieri del funzionamento dei servizi, sia ad una concezione diversa della malattia o del bisogno, ad aspettative diverse rispetto alla cura, alla assistenza, al rapporto tra operatore e utente.
In questo ambito la priorità deve essere data alla **formazione specifica degli operatori** posti a contatto con l'utenza immigrata e alla **diffusione del ricorso ai mediatori culturali**.
La figura del mediatore culturale è stata introdotta per la prima volta dal Testo unico sull'immigrazione, come figura "ponte" tra gli immigrati, portatori di una diversa cultura di origine e di specifiche esigenze, e il contesto dei servizi e delle istituzioni italiane. Sembra tuttavia necessaria una più precisa determinazione del ruolo e dell'ambito di intervento dei mediatori culturali, così come l'uniformazione secondo standard comuni del loro percorso formativo, oggi completamente delegato ai differenti orientamenti dei singoli enti che li formano e li utilizzano.
Altre barriere sono di tipo organizzativo, risolvibili con una **maggiore flessibilità dei servizi e degli orari**, che consenta di venire incontro ad esigenze proprie dell'utenza immigrata (ma non solo), e con misure dirette a semplificare e chiarire procedure burocratiche spesso oscure (anche ai nazionali).
Un ulteriore sforzo dovrà essere diretto a diffondere maggiormente, tra gli stranieri, ma anche tra gli operatori che si trovano a contatto con l'utenza immigrata, **l'informazione sui diritti e sulla legge**.
I problemi di accesso ai servizi sono spesso determinati sia da carenze di informazione e di consapevolezza dei propri diritti da parte degli utenti, sia di scarsa informazione sui propri obblighi da parte degli erogatori.

In prospettiva le politiche sociali dirette agli immigrati dovrebbero essere inserite nelle politiche sociali generali. Sembra opportuno prendere le mosse da normative recenti quali la disciplina dell'assegno di maternità e del reddito minimo di inserimento, che comprendono tra i potenziali beneficiari, a condizioni di parità con gli italiani, gli immigrati regolarmente residenti, per riflettere su una possibile **riforma del sistema degli ammortizzatori sociali** che, partendo dalla considerazione degli immigrati quali componenti ormai strutturali della società, li inserisca tra i beneficiari di misure generali di sostegno socio-economico. E' d'altronde lo stesso T.U. sull'immigrazione a stabilire il principio dell'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno per quanto riguarda la "fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale".

Si segnalano inoltre alcune difficoltà di fondo sia strutturali che politiche che è necessario impegnarsi a rimuovere nel prossimo periodo:
- Il ritardo nell'emanazione delle leggi regionali di adeguamento al testo unico rischia di ostacolare la piena operatività della normativa a livello locale. Prima dell'emanazione della legge 40/98 la produzione legislativa regionale in materia di immigrazione ha avuto sotto molti aspetti un carattere innovativo, prevedendo istituti giuridici e strategie operative che in qualche caso sono stati recepiti dalla stessa legge nazionale. Adesso, tuttavia, dopo il completamento del percorso che ha condotto alla piena attuazione del testo unico e del regolamento di attuazione, è necessario uno sforzo di adeguamento omogeneo delle leggi regionali per evitare che la legge venga applicata in maniera più o meno completa a seconda delle condizioni locali di adeguamento.
- La mancanza di un centro di impulso e coordinamento politico unitario a livello locale, rappresenta un altro problema di fondo che dovrebbe essere affrontato compiutamente. Infatti a livello locale spesso la delega per l'immigrazione viene affidata ad un assessorato prioritariamente deputato ad altro, che, nella maggior parte dei casi, è quello per l'assistenza sociale quando non quello per la sicurezza.

Lavoro

Gli immigrati rappresentano ormai una componente strutturale del mercato del lavoro italiano, costituendo circa il 3% della forza lavoro. Si stima che nel corso del 2000 uno ogni dieci nuovi assunti sia stato un lavoratore immigrato.
Un elemento di forte criticità è rappresentato dall'ampio settore del lavoro nero. Secondo rilevazioni dell'INPS e del Ministero del Lavoro una quota che oscilla tra un terzo e un quarto degli immigrati titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro non è in regola con i contributi. Le misure dirette a favorire l'emersione del lavoro sommerso rappresentano quindi senza dubbio una priorità, infatti un forte settore informale, oltre a sottrarre risorse allo Stato e agli enti previdenziali, agisce da potente fattore di attrazione dell'immigrazione irregolare verso l'Italia.
Le misure da adottare per combattere il lavoro irregolare degli stranieri non sono diverse da quelle destinate a ridurre il lavoro irregolare svolto dagli italiani: si tratta di aumentare i controlli, rendere più gravi le sanzioni e meno onerosa la contribuzione per il lavoro regolare. Sarebbe anche opportuno avviare un monitoraggio che consenta di valutare se e in che misura il lavoro irregolare degli stranieri si stia "sganciando" dalla irregolarità del soggiorno, tenuto comunque conto del fatto che i lavoratori immigrati sono in condizioni di maggiore ricattabilità e vulnerabilità rispetto agli italiani quanto alla scelta del tipo di lavoro e alla possibilità di optare per un rapporto regolare.
Si possono prevedere anche alcune misure specifiche: è necessario seguire i percorsi lavorativi di chi ha fatto ingresso in Italia con sponsorizzazione o per ricongiungimento familiare, per non alimentare il lavoro nero con immigrati regolari. In una prospettiva più generale, un monitoraggio di questo tipo si rivelerebbe strumento utile anche per le valutazioni relative ai flussi di ingresso per lavoro.

Sembra inoltre opportuno favorire il ricorso degli immigrati ai contratti di formazione lavoro (attualmente utilizzati solo nel 5% degli avviamenti al lavoro) e di apprendistato, che riducono i costi per le imprese e costituiscono ottime opportunità per gli stranieri.

Un settore cui sarà necessario dedicare maggior attenzione è quello del lavoro autonomo, considerando che i permessi per questo tipo di lavoro sono passati dal 4,1% del 1998 al 5,4% del 1999. Il lavoro autonomo degli immigrati costituisce quindi un settore in crescita che richiederà, da una parte, maggiori controlli finalizzati a individuare e reprimere eventuali situazioni di sfruttamento o scarsa tutela dei dipendenti, dall'altra, l'elaborazione una strategia di supporto all'imprenditorialità immigrata.

Pur essendo spesso dotati di un buon livello di istruzione, gli immigrati sono nella maggior parte dei casi collocati nel mercato del lavoro italiano ai più bassi livelli di qualifica professionale. Questo appiattimento comporta un grave sotto-utilizzo di capacità e risorse umane che vengono di fatto sprecate e la diffusione di un'immagine stereotipata del lavoratore immigrato, la cui utilità per l'economia e per la società è sempre confinata in ambiti limitati. Sembrano quindi prioritariamente da promuovere iniziative tendenti a incentivare la **mobilità sul mercato del lavoro** degli stranieri, in modo da consentirne l'uscita da "settori-ghetto" quali il lavoro domestico per le donne e i bassi profili professionali dell'industria e del terziario per gli uomini. Sembra inoltre fortemente necessario ridurre lo sfasamento tra il livello di istruzione e la collocazione professionale e facilitare l'accesso degli immigrati a lavori "visibili" e tenuti in buona considerazione, quali, per esempio, l'operatore di sportello.
Un maggiore impulso dovrà inoltre essere dato ai servizi di orientamento al lavoro diretti agli immigrati, ai meccanismi che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, a moduli di formazione professionale più efficaci e mirati che comprendano anche l'insegnamento base della lingua italiana e cognizioni di base civiche e giuridiche.

Più in generale, le politiche del lavoro per gli immigrati non possono essere pensate e realizzate disgiuntamente da strategie dirette a favorire l'inclusione sociale, a combattere marginalità e disagio, per disincentivare il fenomeno della visibilità degli immigrati in quanto lavoratori e della invisibilità in quanto cittadini.

Istruzione

L'inserimento scolastico di bambini e giovani immigrati costituisce una delle condizioni fondamentali per l'integrazione sociale e professionale dei minori stranieri e delle loro famiglie e per la realizzazione di pari opportunità di partenza.
Gli alunni con cittadinanza non italiana che frequentano le nostre scuole sono oggi venti volte più numerosi di quelli registrati nell'anno scolastico 1983/84, quando costituivano appena lo 0.06% della popolazione scolastica complessiva.
Nell'anno scolastico 1999-2000, più di 119.000 alunni stranieri hanno frequentato le scuole italiane, rappresentando l'1,47% dell'intera popolazione scolastica.
L'Istat ha stimato la presenza in Italia al 1 gennaio 2000 di circa 230.000 minori stranieri. I dati relativi alla frequenza scolastica prendono in considerazione ovviamente solo i minori in età scolare, dai tre anni in su. Tuttavia – come si è già osservato- anche in considerazione del fatto che a scuola possono andare anche i minori irregolari, mentre i dati sulla presenza riguardano solo i regolari, la discrepanza tra soggiornanti e frequentanti appare un dato preoccupante, soprattutto nel meridione. Maggiori sforzi dovranno essere compiuti nei prossimi anni per diminuire il divario e realizzare compiutamente la norma del testo unico sull'immigrazione che prevede il diritto-obbligo scolastico per i bambini stranieri allo stesso modo in cui lo si prevede per gli italiani. Anche in questo ambito le misure da adottare sembrano dover essere solo in parte specificamente destinate agli immigrati, costituendo l'evasione dell'obbligo scolastico un fenomeno diffuso anche e in primo luogo tra la popolazione scolastica "nativa", soprattutto nelle regioni meridionali. Deve quindi essere affrontato con strumenti di carattere generale e strutturale, che siano diretti a colmare determinate carenze del sistema scolastico nel suo complesso.

Accanto ai problemi dell'accesso, andranno meglio affrontati nei prossimi anni i problemi dell'**inserimento** e del **successo scolastico**.
Sono diversi i dati che segnalano come i bambini e i ragazzi stranieri che frequentano le scuole italiane incontrino maggiori difficoltà a scuola rispetto ai loro coetanei italiani. Nonostante l'incompletezza dei dati attualmente disponibili, si può affermare che tra gli studenti stranieri il tasso di insuccessi scolastici e di abbandoni risulta essere più alto di quello relativo agli studenti italiani e la forbice tende ad allargarsi nel passaggio tra le scuole elementari e le medie. Gli studenti stranieri che proseguono i propri studi a livello di scuola superiore scelgono più frequentemente degli italiani gli istituti tecnici e professionali, per ragioni evidentemente legate ad un più immediato approccio al mondo del lavoro permesso da questo tipo di studi. L'elaborazione di percorsi scolastici più fortemente orientati al mondo del lavoro costituirebbe uno strumento importante per combattere l'abbandono scolastico, di cui beneficerebbero senza dubbio anche studenti italiani.
La condizione dei bambini figli di immigrati privi di permesso di soggiorno è spesso caratterizzata da difficoltà di inserimento. La legge ne permette la regolare iscrizione a scuola, ma molto spesso il loro inserimento scolastico trova ostacoli nella condizione di illegalità e il contatto con i genitori è per ovvie ragioni quasi totalmente assente. Si assiste inoltre ad un forte assenteismo da parte di questi bambini e ragazzi, sempre determinato dalla posizione illegale delle loro famiglie.
Un problema molto diffuso tra gli alunni stranieri è rappresentato dal divario tra l'età del minore e la classe in cui viene inserito in Italia. Nonostante che la legge 40 indichi come criterio guida quello di inserire gli alunni stranieri nella classe immediatamente successiva a quella conclusa con successo nel paese di origine, spesso una scarsa conoscenza della lingua italiana induce le autorità

scolastiche a inserire lo studente straniero in una classe composta da alunni molto più piccoli. Questo sfasamento tra età anagrafica e classe di inserimento, che si fa sempre più frequente mano a mano che si procede verso i gradi più alti dell'istruzione, si rivela dannoso tanto psicologicamente quanto pedagogicamente per l'alunno straniero. Per evitarlo, si dovrà puntare molto di più in futuro su **programmi personalizzati di inserimento e di istruzione**.
Alcune misure specifiche possono facilmente essere individuate.
Una maggiore attenzione è da destinare alla formazione degli insegnanti che di fronte agli alunni stranieri si trovano spesso privi di strumenti e di preparazione adeguata. La formazione dei docenti dovrà comprendere non solo metodi e materie di insegnamento ma anche strumenti che permettano di rapportarsi alle bambine e ai bambini stranieri e alle loro famiglie, di comprendere codici di comunicazione verbale e non verbale appartenenti a culture diverse. Inoltre una formazione specifica è necessaria per l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda.
Gli stessi sistemi di valutazione dell'alunno straniero dovrebbero essere ripensati come metodi di valutazione comprensivi anche della lingua e della cultura per evitare che una valutazione inadeguata, o perché eccessivamente rigida o perché eccessivamente blanda, produca come primo effetto l'abbandono scolastico da parte degli alunni stranieri. Il sostegno scolastico agli alunni stranieri, supportato da soli 14 milioni annui concessi alle scuole che presentano un tasso di stranieri superiore al 10%, dovrà essere rafforzato e prolungato. Spesso tale fase di sostegno termina prima di aver potuto produrre risultati visibili.

Anche nell'ambito della scuola la figura del mediatore linguistico e culturale si è rivelata in grado di facilitare l'inserimento e di svolgere funzioni di supporto e di assistenza, sia in termini di conoscenza delle culture di cui sono portatori i bambini immigrati, sia come sostegno agli stessi bambini nella fase di adattamento alla scuola. Il mediatore, inoltre, può svolgere un ruolo non trascurabile proprio in quel dialogo con le famiglie che si considera fondamentale nell'accoglienza.
E' necessario instaurare forme di comunicazione chiara e costante tra la scuola e i genitori degli alunni stranieri anche allo scopo di migliorare la conoscenza e la padronanza di meccanismi burocratici, quali le modalità di iscrizione. I genitori degli alunni stranieri dovranno essere stimolati ad un maggior coinvolgimento e partecipazione ai lavori degli organi democratici della scuola. Il dialogo con i genitori e le Comunità di provenienza, svolto con continuità e non in maniera occasionale, assume una rilevanza fondamentale per un inserimento non traumatico nel contesto scolastico e sociale.

La diffusione di **corsi di lingua e cultura italiana**, a tutti i livelli, sia per bambini che per adulti costituisce un altro obiettivo importante. Per quanto riguarda i bambini e i ragazzi in età scolare, gli interventi finalizzati all'insegnamento della lingua di studio andranno strutturati tenendo conto delle lingue di origine e realizzati all'interno delle classi di appartenenza e in laboratori interculturali e interlingue appositamente istituiti presso le scuole. Le esperienze in questa direzione, già realizzate in Italia, hanno prodotto risultati positivi.

Il riconoscimento dell'importanza della lingua come strumento di integrazione è anche alla base del progetto pilota per la costituzione di un sistema nazionale per l'insegnamento dell'italiano di base agli immigrati adulti. Infatti la maggior parte degli immigrati giunge nel nostro paese senza conoscere la lingua italiana e si trova a dover affrontare, in una penalizzante situazione di disagio linguistico, innumerevoli impegni e ostacoli. Il progetto di insegnamento dell'italiano di base è stato pensato proprio al fine di ridurre questa condizione di disagio e di creare pari opportunità. L'obiettivo prioritario del progetto attraverso l'immediata attivazione, in via sperimentale, di circa 50 Centri Territoriali per l'Educazione Permanente degli Adulti è di diffondere il più possibile tra gli immigrati la conoscenza di queste strutture quali centri di formazione linguistica per l'insegnamento della lingua italiana, compresi nell'ambito del sistema integrato di educazione e formazione permanente previsto dalla delibera della Conferenza Unificata del 2 marzo 2000, in

modo che per gli immigrati diventino punti di riferimento per le necessità di apprendimento della lingua italiana.
Alla diffusione dell'insegnamento della lingua dovrà essere abbinata l'introduzione di un certificato ufficiale di conoscenza della lingua italiana, analogo a quello che esiste in diversi paesi europei, differenziato in vari livelli, così come proposto dalla Commissione per le politiche di integrazione.
Nell'ambito dell'istruzione per gli adulti un ulteriore obiettivo da perseguire è costituito dalla razionalizzazione della rete esistente di corsi pomeridiani e serali finalizzati al rilascio di titoli di studio nonché da una maggiore diffusione tra gli immigrati delle informazioni relative a tali corsi.

Università Nell'anno accademico 1997/98 risultano iscritti ai corsi di laurea e ai corsi di diploma universitario 24.010 studenti stranieri, di cui circa 14.000 provenienti da paesi comunitari o comunque a sviluppo avanzato (di cui più di 10.000 dalla Grecia). Nell'anno accademico 1998/99 risultano iscritti 20.999 studenti stranieri, di cui circa 11.000 provenienti da paesi a sviluppo avanzato (8000 solo dalla Grecia). Al momento, per l'anno accademico 1999/2000 sono disponibili solo dati parziali dai quali emerge un totale di 16.550 studenti stranieri iscritti.
Più della metà degli studenti universitari stranieri proviene quindi, negli anni più recenti, da paesi a sviluppo avanzato. Un maggiore sforzo dovrà essere compiuto nei prossimi anni per favorire l'accesso all'istruzione universitaria degli studenti provenienti da paesi a forte pressione migratoria, sia prevedendo un congruo numero di ingressi annuali per studio, sia agevolando, anche in termini economici, l'accesso all'università per chi già vive in Italia. Alcuni passi in questa direzione sono già stati compiuti: il Decreto Interministeriale MURST – MAE - INTERNI fissa a 20.220 unità la quota di ingressi per studio dell'anno accademico 2000-2001; inoltre sono stati recentemente modificati i parametri relativi al calcolo del reddito per la concessione di borse di studio a studenti stranieri.

Alloggio
Il contesto abitativo rappresenta a tutt'oggi un ambito di grave e generalizzato disagio per gli immigrati presenti nel nostro paese. Questo disagio appare in gran parte causato dalle caratteristiche generali del mercato degli alloggi in Italia, in cui tanto l'offerta generale di abitazioni in affitto quanto quella più specifica di abitazioni sociali sono notevolmente inferiori alle medie europee. Si stima che circa un terzo della popolazione immigrata viva in condizioni di disagio abitativo e all'incirca un quinto sia senza dimora. Inoltre il progressivo stabilizzarsi degli immigrati, segnalato dall'aumento dei ricongiungimenti familiari e delle nascite di bambini, comporta un aumento della domanda di abitazioni adatte a famiglie e non più di mere strutture di accoglienza. L'aumentata domanda di case in affitto si scontra con un mercato dell'affitto rigido e limitato, ma anche con la diffidenza di molti proprietari ad affittare a stranieri.
Questo è forse in assoluto l'ambito dove meno necessarie appaiono misure specifiche per gli immigrati e dove, al contrario, gli stranieri risentono, in misura aggravata dalla mancanza di reti familiari di supporto, della debolezza delle politiche di carattere generale dirette a ridurre il disagio e l'esclusione abitativa delle fasce più deboli della popolazione.
Tanto la gestione dei centri di prima accoglienza, quanto la realizzazione delle altre modalità alloggiative previste dalla legge 40/98 per gli immigrati e per gli italiani in situazione di difficoltà sono in larga parte di competenza delle regioni e degli enti locali. Le politiche abitative pubbliche sono state trasferite, in attuazione del decreto legislativo 112/98, alle regioni cui spetta adesso avviare una nuova fase caratterizzata anche da scelte innovative.
Dai dati relativi al 1998 emanati dalla Direzione Centrale Documentazione del Ministero dell'Interno, risultano 17.200 posti letto offerti da un complesso di 820 strutture residenziali per stranieri, di cui 322 pubbliche, 428 private e 70 miste. Il 75% di queste strutture residenziali si trova al Nord del paese, il 14 % al Centro e il restante 12 % si divide tra Sud e Isole.
I centri di prima accoglienza continuano ad essere una componente necessaria del quadro di offerta di soluzioni abitative agli immigrati, ma devono essere posti in condizione di svolgere la funzione

loro propria, caratterizzata prevalentemente dalla temporaneità e dalla flessibilità dell'accoglienza. Devono cioè poter rispondere a bisogni urgenti di accoglienza per periodi limitati di tempo, con un frequente ricambio delle persone ospitate. Da assumere con carattere di priorità saranno quindi le misure dirette ad aumentare, quantitativamente e qualitativamente, la gamma di possibilità abitative percorribili fuori del centro di accoglienza.
Occorre, da parte delle regioni e degli enti locali, incentivare l'offerta di alloggi ordinari in affitto a prezzi calmierati, ma anche sostenere progetti di accompagnamento e supporto all'acquisto destinati a quelle famiglie immigrate che avrebbero la disponibilità economica che consente l'accensione di un mutuo e l'acquisto di una casa ma spesso incontrano rilevanti difficoltà pratiche.
Occorrerà incentivare maggiormente esperienze-pilota che hanno prodotto buoni risultati negli ultimi anni in Italia, ma anche negli altri paesi europei, quali i progetti di recupero e ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente, da realizzare con contributi regionali, le agenzie di intermediazione immobiliare, che consentono di superare alcune diffidenze dei proprietari di immobili, l'accesso agli alloggi ordinari a prezzi sociali o calmierati. Maggiore impulso dovrebbe inoltre essere dato alla realizzazione degli "alloggi sociali" previsti dalla legge 40, che, costituendo una soluzione alloggiativa intermedia tra il centro di prima accoglienza e l'abitazione vera e propria, contribuirebbero a decongestionare le strutture di accoglienza emergenziale.
Nella migliore tradizione degli imprenditori illuminati di inizio '900, sarebbe importante che anche gli imprenditori, che esprimono con forza l'esigenza di manodopera straniera, si assumessero la responsabilità di partecipare, insieme agli enti locali e alle associazioni, alla ricerca di soluzioni abitative per i lavoratori stranieri.
Da non sottovalutare è inoltre la misura in cui le difficoltà a trovare un alloggio in affitto sono aggravate dalla diffidenza dei proprietari, se non da veri e propri pregiudizi, nei confronti degli stranieri. Per questo occorre individuare soggetti che svolgano una funzione specifica di "accompagnamento" degli stranieri all'affitto e all'acquisto, ma anche una più generale attività di mediazione sociale tra tutti i protagonisti (inquilini, proprietari, vicini di casa…).

Salute

Recenti indagini confermano quanto sia ancora nettamente prevalente tra gli stranieri che vivono attualmente in Italia il cosiddetto "effetto migrante sano", ovvero una situazione di base di buona salute che caratterizza la grande maggioranza degli stranieri che arrivano in Italia. Lungi dall'essere pericolosi portatori di malattie esotiche, gli immigrati giungono nel nostro paese con un patrimonio di salute, fisica e mentale, senza il quale non avrebbero potuto affrontare l'avventura migratoria, e che rischia di essere progressivamente eroso dalle cattive condizioni di vita, di lavoro, di alloggio in Italia.
All'interno di questo contesto generale, tuttavia, emergono alcune aree critiche a cui dovrà essere rivolta maggiore attenzione nei prossimi anni. La progressiva stabilizzazione degli immigrati nel nostro paese sta provocando un aumento tra la popolazione immigrata di bambini e di anziani, entrambe categorie con specifiche esigenze di salute. Nell'area ginecologica e pediatrica si riscontrano alcune patologie più frequenti tra gli immigrati che tra gli italiani, causate anch'esse da precarie condizioni di vita e in alcuni casi da carenze informative che sarà necessario affrontare più compiutamente nel prossimo futuro.
L'assistenza sanitaria è inoltre uno dei settori in cui emergono con più evidenza fattori di diversa natura che ostacolano l'accesso ai servizi da parte dell'utenza immigrata. Diverse misure per eliminare tali barriere sono già state indicate nella prima parte della sezione dedicata all'integrazione di questo documento.
Si tratta, in generale, di mettere mano ad un riorientamento complessivo dei servizi sanitari alla luce delle esigenze dell'utenza immigrata: formazione del personale improntata ad una maggiore conoscenza del fenomeno migratorio e ad una accresciuta capacità di lettura del bisogno dell'utenza straniera; maggiore flessibilità degli orari di apertura; disponibilità di servizi di interpretariato; approccio multidisciplinare da parte degli operatori dei servizi. Anche l'offerta di metodi terapeutici

tradizionali da parte del servizio pubblico può andare incontro ad esigenze importanti dell'utenza immigrata e nello stesso tempo rappresentare per gli italiani un'occasione di approccio a metodi terapeutici alternativi.

Ancora più a monte della questione di come facilitare l'accesso ai servizi, occorre avviare un monitoraggio su scala nazionale che consenta di verificare quanti titolari del diritto all'assistenza sanitaria, non lo hanno mai esercitato, dal momento che non si sono mai iscritti al Servizio sanitario nazionale. Occorrerà rimuovere le cause di questo mancato esercizio di un diritto fondamentale, principalmente con una adeguata opera di informazione.

Lotta alla discriminazione
Gli articoli 43 e 44 del testo unico sull'immigrazione, che prevedono un'ampia nozione di discriminazione e la possibilità di ricorrere ad una azione civile contro atti discriminatori, sono tuttora poco applicati e poco conosciuti. Il livello di diffusione di nel nostro paese di atti discriminatori, tanto profondamente lesivi della dignità degli stranieri quanto segni evidenti della mancanza di interazione positiva tra stranieri e italiani, è a tutt'oggi oggetto di segnalazioni sparse e non di un monitoraggio adeguato e capillare. Questo è un ambito in cui un costante impegno dovrà essere profuso nel prossimo futuro, sia nella direzione di diffondere maggiormente tra gli immigrati e tra gli operatori legali la conoscenza di questa parte della legge 40, sia nella direzione dell'istituzione, da parte delle Regioni, dei centri di osservazione, informazione e assistenza legale per le vittime di discriminazioni che la stessa legge affida alla loro competenza. A tutt'oggi non risulta istituito alcuno di questi centri, si verifica, quindi, una lacuna tanto di monitoraggio del fenomeno quanto di informazione e tutela che è necessario impegnarsi a colmare.

Diritti di rappresentanza e di cittadinanza
La rappresentanza degli immigrati si esprime concretamente attraverso le grandi associazioni di volontariato, i sindacati, le associazioni degli immigrati stessi. Le associazioni di immigrati, nate spesso da forme di aggregazione spontanea e poi passate ad una strutturazione più formale, sono oggi impegnate soprattutto in iniziative culturali, educative e sociali attraverso le quali svolgono un ruolo importante di mantenimento dell'identità culturale della comunità etnica e di mediazione con la società di accoglienza. Nonostante l'importanza della funzione di cui si fanno carico, le associazioni di immigrati risentono spesso di una fragilità organizzativa e finanziaria, di difficoltà logistiche, di difficoltà ad informarsi e ad informare i propri associati. Per favorire la crescita professionale di queste forme associative e la valorizzazione del loro capitale umano, sarebbe necessario un maggior sostegno da parte degli enti locali, sia in termini di messa a disposizione di sedi e mezzi sia in termini di contributi finanziari.
Sia a livello nazionale, nell'ambito della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, che a livello locale, con la costituzione dei Consigli territoriali, ormai operanti in ogni provincia, si sono poste le basi per favorire la visibilità e la partecipazione delle associazioni di immigrati alla vita collettiva. Queste sono le basi di partenza da cui occorrerà prendere le mosse per fornire agli immigrati che vivono e lavorano nel nostro paese una voce in capitolo sulle decisioni che li riguardano. Per quanto riguarda i Consigli territoriali, una più chiara esplicitazione dei loro compiti e una maggiore chiarezza nei criteri di scelta delle associazioni chiamate a farne parte contribuirebbero ad accrescerne la rappresentatività e l'efficacia, insieme ad un ampliamento del numero delle associazioni di immigrati che li compongono.
Sul versante dell'ampliamento dei diritti dei lungo residenti e del loro "percorso di cittadinanza" si registra, invece, una stasi che è necessario impegnarsi a superare: la riforma delle norme sull'acquisizione della cittadinanza italiana e l'attribuzione del voto locale agli stranieri restano obiettivi di fondo cui si continuerà a dedicare impegno ed attenzione.

Risorse

A partire dal 2000 è entrato pienamente a regime il sistema di funzionamento del Fondo nazionale per le politiche migratorie, così come previsto dal Testo unico. Si tratta di un fondo ampiamente regionalizzato, nella gestione del quale lo Stato centrale mantiene, oltre ad una piccola quota, la funzione di indirizzo e di verifica dell'utilizzo da parte delle regioni. La quota di spettanza delle amministrazioni centrali in futuro potrà sempre di più essere utilizzata per il finanziamento di progetti pilota, di volta in volta individuati, che forniscono soluzioni sperimentali in determinate aree critiche.

Il Fondo nazionale per le politiche migratorie, di entità limitata, viene troppo spesso identificato con le risorse destinate a politiche dirette ai cittadini stranieri *tout court*. Si tratta di un errore di fondo che ci si dovrà impegnare a rimuovere. La natura stessa del Fondo nazionale per le politiche migratorie giustifica e spiega i limiti della sua dotazione finanziaria. Non si tratta di finanziare e realizzare "politiche speciali" per gli stranieri, al contrario, le politiche generali e le risorse generali destinate a finanziarle devono comprendere gli immigrati regolarmente soggiornanti nei medesimi termini dei cittadini italiani che si trovano nelle stesse condizioni. Il Fondo per le politiche migratorie è invece destinato a finanziare politiche dirette a ristabilire pari opportunità di partenza tra cittadini stranieri e italiani.

Alcune linee d'azione innovative

Sulla falsariga di alcuni progetti pilota già realizzati, sembra opportuno promuovere momenti di concertazione tra amministrazioni centrali e locali, anche prevedendo il coinvolgimento delle imprese, dei sindacati, delle associazioni degli immigrati, del volontariato e dei consigli territoriali.

Un vero e proprio progetto pilota di questo tipo è in corso di realizzazione nell'area del Nord-Est, Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

In Veneto, i sindacati e l'associazione degli industriali hanno firmato un accordo regionale che disciplina la partecipazione degli immigrati a corsi di lingua italiana. La Regione Veneto ha istituito un "Tavolo unico regionale in materia di immigrazione" in collaborazione con il Dipartimento per gli Affari Sociali, gli Enti Locali e le parti sociali, per favorire l'integrazione degli immigrati utilizzando gli strumenti della formazione linguistica e professionale, della politica abitativa, dei servizi all'immigrazione e della programmazione dei flussi.

In Friuli-Venezia Giulia, a Pordenone e a Udine, sono stati invece siglati accordi a livello territoriale tra i sindacati e le associazioni degli industriali per favorire l'apprendimento della lingua italiana.

Si tratta di esperienze significative che possono indicare un percorso proficuo anche per i prossimi anni, in cui sarà sempre più necessario il coinvolgimento delle Regioni, degli enti locali, delle parti sociali e delle associazioni nella gestione delle misure di integrazione degli stranieri.

Istituzione del riconoscimento "Migliore progetto per una Città multi-culturale" in collaborazione con l'ANCI

Si ritiene necessario introdurre delle ulteriori forme di attuazione delle politiche di integrazione sociale in favore dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello stato per consentirne una più ampia diffusione e partecipazione da parte dei Comuni sulla scorta delle esperienze finora prodotte anche sulla base della legge 40/1998. A due anni dall'attuazione del T:U: sulle politiche dell'immigrazione risulta necessario proseguire nel percorso di sostegno delle città italiane nell'impegno sulle politiche di integrazione sociale, introducendo nuove occasioni per migliorare i servizi in favore dei cittadini stranieri; è questa l'opportunità di rendere più intenso e capillare il coinvolgimento dei Comuni su tali tematiche, promovendo iniziative di supporto alle azioni da questi messe in atto con interventi mirati all'inserimento sociale nella comunità locale.

Priorità per le misure di integrazione

Target Group	**Ambiti di attività**
Interventi strutturali	
Amministrazioni regionali	Emanazione delle leggi regionali di adeguamento al Testo unico.
Amministrazioni regionali e locali	Individuazione di un assessorato ad hoc che costituisca un centro di impulso e coordinamento politico unitario.
Rilevazione dello stato di integrazione	
Associazioni e organizzazioni degli immigrati	Valorizzazione delle strutture di rappresentanza e dei Consigli territoriali, soprattutto nella componente dell'associazionismo immigrato
Tutti gli stranieri, ma anche i cittadini di origine straniera	Istituzione dei centri di osservazione regionali anti-discriminazione
Immigrati regolari	Monitoraggio sulla iscrizione al SSN da parte degli immigrati regolari.
Ricercatori, Istituti universitari, Operatori, Enti locali, Commissione per l'integrazione	Ricognizione e valorizzazione di esperienze di integrazione realizzate a livello locale
Politiche sociali	
Immigrati, richiedenti asilo, rifugiati	Realizzazione degli alloggi sociali previsti dal T.U. Ampliamento delle possibilità e delle modalità alloggiative che consentano il turn-over degli ospiti dei centri di accoglienza. Ampliamento della offerta di alloggi ordinari in affitto a prezzi calmierati. Progetti di accompagnamento all'acquisto. Promuovere la creazione di agenzie di intermediazione e di garanzia per favorire l'accesso degli immigrati al mercato delle abitazioni anche per pervenire situazioni di discriminazioni.
Lavoratori stranieri	Servizi di orientamento al lavoro. Formazione professionale mirata. Lavoro autonomo: sostegno all'imprenditorialità immigrata; maggiori controlli diretti a reprimere eventuali situazioni di sfruttamento.

Donne	Realizzazione di alloggi per madri sole con bambini sotto i tre anni. Consulenza per normativa sul lavoro domestico. Consulenza legale per vittime di molestie sessuali. Formazione sul diritto di famiglia. Mediatori culturali nei consultori
Bambini e studenti stranieri	Supporto all'apprendimento della lingua. Facilitazioni per l'accesso agli asili-nido. Maggiore orientamento al mondo del lavoro dei percorsi scolastici. Formazione degli insegnanti. Sostegno alle scuole che presentano un tasso di studenti stranieri superiore al 10%. Rafforzamento dei canali di comunicazione tra la scuola e i genitori degli alunni stranieri.
Soggetti svantaggiati	Assistenza malati lungo degenti. Assistenza e gratuito patrocinio per i detenuti. Misure di protezione per le vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale.
Adulti e bambini stranieri	Programmi per l'apprendimento della lingua italiana per minori e adulti. Certificazione ufficiale del grado di conoscenza della lingua. Tutela della cultura d'origine. Razionalizzazione della rete di corsi per il rilascio di titoli di studio e maggiore diffusione delle informazioni relative a questi corsi tra i cittadini stranieri.
Tutti gli stranieri	Istituzione di sportelli informativi.
Servizi pubblici	Formazione specifica degli operatori che si trovano a contatto con l'utenza immigrata. Favorire l'accesso ai servizi anche attraverso la valorizzazione dell'attività dei mediatori culturali. Definizione del ruolo e dell'ambito di intervento dei mediatori culturali.

Amministrazioni e operatori pubblici	Semplificazione delle procedure amministrative. Sostegno alle rappresentanze delle comunità degli stranieri al fine di favorire la partecipazione alla vita della realtà locale.
Informazione	
Tutti gli immigrati e in particolare i nuovi arrivati	Informazione-Orientamento sui servizi pubblici, le procedure burocratiche, le istituzioni italiane
Tutti gli stranieri, ma anche i cittadini di origine straniera, le associazioni	Diffusione delle informazioni relative alla tutela anti-discriminazione
Italiani e stranieri soggiornanti in Italia	Favorire relazioni a basso conflitto tra immigrati e italiani sfatando luoghi comuni e promuovendo la conoscenza reciproca
Famiglie immigrate	Campagna di informazione e sensibilizzazione contro le mutilazioni genitali sulle bambine
Immigrati lungo residenti	Informazione sulla carta di soggiorno e sui diritti e doveri di cittadinanza
Cittadini italiani	Informazione su immigrazione e altre culture
Paesi di provenienza dei maggiori flussi di immigrazione	Informazione sulle procedure di ingresso e soggiorno in Italia
Tutti (immigrati, operatori, amministrazioni)	Campagna informativa sul T.U. sull'immigrazione e sulle leggi regionali di adeguamento

Cap. V) Linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano

Il presente documento, che ha lo scopo di illustrare i principi fondamentali della politica dell'immigrazione per il triennio 2001-2003, si ricollega naturalmente con il documento del triennio precedente in una soluzione di continuità, per quanto riguarda le priorità, le finalità, gli strumenti e le procedure indicate. Si ritiene pertanto di assumerne tutti i contenuti.

Con l'entrata in vigore della legge 40/98, il Ministero del Lavoro si è trovato nella necessità di impartire opportune direttive ai propri uffici periferici per l'applicazione delle disposizioni immediatamente esecutive della legge stessa, successivamente confluita nel T.U. 286/98. In attesa dell'emanazione del Regolamento di attuazione di cui all'art.1, comma 6, della legge predetta, si è fronteggiato il problema della transizione fra la vecchia normativa ed il sistema innovativo della nuova legge.

A distanza di un anno dall'emanazione del Regolamento di attuazione di cui al DPR 394/99, il Ministero del Lavoro Direzione Generale per l'impiego si sta adoperando con l'obiettivo di completare l'attuazione della normativa sull'immigrazione, valorizzandone gli aspetti innovativi, con riferimento anche alla complessiva riforma degli assetti istituzionali e delle politiche di governo nel mercato del lavoro e alle nuove competenze degli enti locali in materia di politiche del lavoro stabilite dal decreto legislativo 469/97. Lo Stato è competente in materia di programmazione dei flussi migratori per lavoro ed ha funzioni do coordinamento, programmazione e monitoraggio nel collocamento lavorativo e nelle politiche del lavoro, operando in un quadro di coerenza e sinergie. Nel processo di definizione dei flussi la legge stessa prevede l'intervento degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) quali interlocutori naturali nell'ambito delle varie realtà locali e, come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 agosto 2000, con l'acquisizione di un parere preventivo della Conferenza Unificata sull'emanazione dei decreti flussi annuali.
Il Ministero del Lavoro – in particolare, il Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie, presso la Direzione Generale per l'Impiego – sta inoltre attivando una struttura di sintesi per l'affinamento tecnico dell'individuazione dei fabbisogni. Architrave della strumentazione è l'anagrafe, come strumento d'incrocio tra domanda e offerta, ma anche di monitoraggio e valutazione. A tal proposito, la normativa sull'immigrazione prevede che il Ministero del Lavoro fornisca, in modo articolato per qualifiche o mansioni, le indicazioni sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione, a livello nazionale e regionale, nonché il numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea iscritti nelle liste di collocamento. Tale attività, portata a sintesi nella struttura di coordinamento soprarichiamata, è svolta parallelamente all'attivazione dell'anagrafe. Un ulteriore filone centrale di attività è rappresentato dalla correlazione delle politiche di inserimento dei lavoratori immigrati con il Piano Nazionale per l'Occupazione, considerato che uno dei pilastri riguarda le politiche di pari opportunità.

Definizione del fabbisogno interno di manodopera straniera

Le politiche di governo dell'immigrazione per motivi di lavoro sono una componente importante dell'insieme delle politiche per l'immigrazione. A riguardo non sono mancate le analisi sul fronte

dell'offerta di lavoro dei cittadini immigrati che complessivamente confermano il carattere strutturale dell'immigrazione.
Su piano della domanda, la necessità di armonizzare i flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari con le possibilità offerte dal mercato del lavoro nazionale, evidenzia l'importanza di una rilevazione efficiente e puntuale del fabbisogno interno, che deve tener conto tanto delle esigenze espresse a livello territoriale del partenariato sociale e degli attori istituzionali, quanto dei dati previsionali relativi all'andamento dell'economia italiana nel suo complesso, così come emerge da differenti analisi. Il Ministero del Lavoro opererà nelle due direzioni, in ottemperanza delle prescrizioni normative. Il ruolo del Ministero del lavoro è, del resto, ben evidenziato nell'art.21 del Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286), che ribadisce come "i decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento".
Le analisi di monitoraggio, quindi, deve schematicamente prevedere due livelli di analisi:

a) Una rilevazione dei fabbisogni a livello regionale, promossa attraverso l'azione di monitoraggio delle Direzioni Regionali Del Lavoro, che tenga conto, sia delle necessità in termini quantitativi, sia dei fabbisogni professionali. Tale indagine è indispensabile, inoltre, per la programmazione della ripartizione territoriale delle autorizzazioni e sarà condotta dal Ministero del Lavoro Direzione Generale per l'Impiego con le Regioni, gli Enti territoriali e le Parti Sociali, esaminando sia gli aspetti qualitativi che quantitativi della definizione dei flussi. Sono, inoltre, già state impartite indicazioni in tal senso, ed in particolare con Lettera Circolare n° 451 del Novembre 2000. Inoltre, l'elaborazione dei i dati relativi all'immigrazione per ragioni di lavoro fornisce attendibili elementi nella lettura complessiva della domanda e permette l'individuazione di interventi specifici.

b) La promozione di strumenti di rilevazione complessi che analizzino le dinamiche occupazionali del sistema economico italiano nei diversi settori produttivi (come, ad esempio, gli studi Excelsior di Unioncamere promossa dal Ministero del Lavoro, l'indagine Isfol-CSA e i rapporti dell'associazione Assinform)

A fronte di tali rilevazioni, occorre poi ponderare i fabbisogni emersi con i dati previsionali dell'economia italiana, e con le dinamiche interne all'offerta di lavoro straniera, evidenziandone i tassi di occupazione e le tipologie professionali maggiormente compatibili con le esigenze del mondo imprenditoriale. La riforma del mercato del lavoro e, in particolare, le novità introdotte dal Decreto Legislativo 181/2000 e dalla riforma del collocamento ordinario di prossima emanazione, consentono al Ministero del Lavoro, Direzione Generale per l'Impiego, di fornire al Governo gli elementi per valutare il dato relativo ai tassi occupazionali e disoccupazionali degli stranieri già residenti regolarmente in Italia.

Analisi territoriale del fabbisogno lavorativo. Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari

Lo strumento principale nell'analisi territoriale del fabbisogno lavorativo è rappresentato dall'anagrafe informatizzata, che è stata avviata in via sperimentale con l'Albania, nella prospettiva di estenderne la portata. Infatti nel 2001 si intende sperimentare in tutto il territorio nazionale la formula già avviata con l'Albania. Si sottolinea, inoltre, che l'anagrafe costituisce un importante mezzo di contrasto al lavoro nero, nelle politiche che ne favoriscono l'emersione.
La più volte richiamata necessità di una corretta definizione dei flussi di ingresso, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo, attraverso meccanismi che promuovano l'incontro tra domanda interna di lavoro e offerta dei lavoratori extracomunitari, trova applicazione nell'Anagrafe

Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari (AILE), implementata dalla Direzione Generale per l'impiego del Ministero del Lavoro. A tale sistema informatizzato faceva, inoltre specifico riferimento il documento di programmazione dei flussi 1998-2000.

La costituzione dell'AILE, prevista dal T.U. 286/98 all'art. 21 comma 7 ad opera del Ministero del Lavoro- Direzione Generale, secondo il D.P.R. 394/99 art. 32 comma 3, rappresenta un efficace sistema per la selezione dei lavoratori immigrati in base alle richieste degli imprenditori italiani. Il progetto si impernia sulla costituzione di una banca dati anagrafica dei lavoratori extracomunitari in base ad un modello unico, approvato con Decreto Ministeriale il 4 settembre del 2000, al fine di registrare le competenze professionali e linguistiche degli aspiranti lavoratori non comunitari (si veda allegato). Il funzionamento del sistema, inoltre, è garantito da una rete informatizzata (tramite la rete pubblica internet e la rete RUPA, Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) che permette una rapida interazione dei soggetti coinvolti nelle procedure di ingresso quali, oltre al Ministero del Lavoro stesso, i Centri per l'impiego, le Province, l'INPS, le Ambasciate, le Aziende, gli Enti di formazione e le Questure

L'anagrafe, quindi, consente a chiunque in possesso di collegamento internet, la consultazione delle professionalità disponibili tra i lavoratori stranieri inseriti nel data base anagrafico e, ai soggetti registrati, la possibilità di accedere ai dati personali degli iscritti e di avviare le procedure di autorizzazione.

Oltre all'evidente vantaggio derivante dalla possibilità di selezione per qualifiche, il sistema dell'AILE favorisce, quindi, una gestione efficiente delle procedure di avviamento e di ingresso dei lavoratori stranieri. Inoltre, attraverso la velocizzazione nelle interazioni tra i diversi soggetti coinvolti, viene reso più agevole il controllo sul corretto iter delle pratiche e sui fenomeni legati all'economia sommersa e facilita, attraverso la semplificazione amministrativa, il processo di adeguamento degli ingressi alle reali esigenze del mercato interno.

Infatti, la costruzione di una rete di comunicazione efficiente è un passo fondamentale per la definizione di un archivio unitario ed aggiornato presso l'INPS sui lavoratori stranieri presenti nel paese, attraverso un efficace scambio di informazioni tra l'istituto e gli altri attori coinvolti. In questo modo sarà più agevole la verifica delle posizioni lavorative dei cittadini extracomunitari (con conseguente maggior controllo sui fenomeni legati all'economia sommersa) e più puntuale e completa la lettura dati relativi all'offerta di lavoro degli extracomunitari presenti sul territorio.

In questo senso, l'Anagrafe Informatizzata si rivela uno strumento di indubbia utilità nella fase di programmazione dei flussi, in quanto permette di rilevare informazioni, sia in termini quantitativi che qualitativi, sulle richieste di lavoratori da parte degli imprenditori italiani.
Il sistema centrale del Ministero del Lavoro governa l'intero progetto e presso di esso risiede il data base, detto sistema centrale è operativo 24 ore on-line tramite la rete internet .
Il cuore del sistema è la banca dati, il suo ruolo è di gestire l'archivio centrale generale (Anagrafe nominativa e professionale dei cittadini extracomunitari) e di scambiare informazioni con i vari attori interessati (Direzioni Provinciali del Lavoro, Direzioni Regionali del Lavoro, Aziende, INPS, OIM, OIL, Enti di Formazione, Questure e Ambasciate).
Il colloquio con il mondo esterno avviene tramite un sito web costruito per lavorare in modalità pubblica con tutti gli interlocutori "pubblici" non accreditati e riconosciuti dal sistema, ovvero pubblicando i dati contenuti nel data base escludendo quelli sensibili come previsto dalla legge sulla privacy, ed in modalità privata con le DPL per gestire le pratiche di richiesta e rilascio delle autorizzazioni al lavoro, con le aziende che richiedono l'iscrizione allo stesso con username e password di accesso per la consultazione della banca dati completa con ricerca per qualifica professionale , con gli enti di formazione solo per la parte destinata alla gestione dei corsi di

orientamento e formazione previsti e con l'INPS che come previsto dal D.P.R.394 ha accesso alla banca dati completa ed aggiornata.

Allo stato attuale, alcune DPL (Ancona, Bari, Bologna, e Treviso) sono già collegate all'AILE su rete privata, mentre la connessione di tutte Direzioni Provinciali è prevista entro il 2001. L'accesso al sistema è comunque già garantito attraverso la rete pubblica Internet.

Altro punto fondamentale del progetto è la possibilità, dall'anno 2001, di inserire, direttamente sul sito AILE, da parte di tutti gli attori, DPL, parti sociali, parti datoriali e aziende accreditate, i fabbisogni previsionali per l'anno seguente suddivisi per qualifiche professionali e mappati per territorio nazionale.

Inoltre, la sperimentazione di meccanismi di selezione dei lavoratori immigrati tramite l'Anagrafe Informatizzata, è stata già avviata per l'Albania, con la quale esiste anche un accordo sul lavoro stagionale, e prevede, oltre ad avviare un flusso regolare ed ordinato di lavoratori immigrati albanesi, anche l'orientamento e la formazione professionale degli stessi tramite fondi nazionali e comunitari. Il meccanismo appena descritto, basandosi su una selezione di tipo qualitativo degli ingressi, richiede un efficiente sistema di certificazione delle competenze inserite nei curricola degli aspiranti lavoratori extracomunitari. Al momento, per quel che riguarda le iscrizioni dei lavoratori albanesi, tale certificazione è garantita dalla collaborazione con l'OIM, attraverso una convenzione stipulata tra il Ministero del Lavoro e l'organismo stesso.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in data 20.12.1999, ha stipulato una Convenzione con l'OIM per la realizzazione del progetto d'ingresso ordinato e programmato e di orientamento e di formazione professionale di aspiranti lavoratori albanesi, nel rispetto del D.P.C.M. 8.2.2000, attraverso l'attivazione di un sistema per la selezione, secondo normativa, in Albania di lavoratori albanesi potenzialmente collocabili in Italia.

L'iniziativa si colloca nell'ambito delle misure approvate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Tavolo di Lavoro Puglia – in particolare con l'Albania) con l'obiettivo di assistere l'emigrazione regolare di lavoratori albanesi verso l'Italia, in attuazione della recente normativa italiana sulla migrazione e degli impegni bilaterali sottoscritti tra Italia e Albania. In merito, si intende dare attuazione a tale progetto anche nei prossimi anni.

L'iniziativa prevede le seguenti attività:

- Verifica delle attitudini e delle professionalità dei candidati sulla base delle loro qualifiche, in relazione ai settori interessati dal fabbisogno del mercato del lavoro italiano;
- La raccolta e la registrazione dei dati relativi alle generalità ed dalle professionalità in possesso dei candidati in un'apposita banca dati da mettere a disposizione di tutte le associazioni imprenditoriali interessate ad assumere manodopera extracomunitaria;
- L'assistenza per i viaggio dall'Albania dei lavoratori albanesi assunti sino alla destinazione finale in Italia.

L'OIM, nell'ambito di un programma iniziato a marzo del 2000, sta inserendo, in un programma appositamente elaborato, i dati relativi ai lavoratori albanesi, certificandone la conoscenza linguistica e professionale. Allo stato attuale sono state intervistati 2332 candidati, di cui 1264 sono stati selezionati e registrati nella banca dati. Inoltre, la certificazione cui si è fatto riferimento è stata condotta sulla base di 22 test professionali e 15 test di lingua italiana, utilizzati per la selezione dei candidati in Albania ed elaborati secondo le indicazioni delle 33 professioni maggiormente richieste dagli imprenditori italiani sulla base di uno studio condotto da Unioncamere con il Ministero del Lavoro.

Il Ministero del Lavoro insieme agli Affari Esteri e all'Interno ha messo a punto una scheda tipo, denominata convenzionalmente Modello Unico, per la rilevazione delle disponibilità di lavoro all'estero e dei precedenti lavorativi, in conformità a quanto previsto dagli artt. 22 e 24 del T.U. predetto sulla richiesta di lavoro da parte dei datori interessati in base alle liste costituite presso ciascun paese estero che ha stipulato Accordi in materia di lavoro. La scheda consentirà l'uniforme predisposizione delle liste e l'implementazione della anagrafe ed è uno degli strumenti previsti dalla normativa.

Inoltre è stata avviata una campagna informativa e di sensibilizzazione in Italia per la massima diffusione dell'iniziativa presso gli enti coinvolti, con un raccordo con il progetto "Orientamento, formazione professionale e consulenza a favore di migranti e profughi dalla Regione Balcanica" finanziato dal Ministero del Lavoro e dal Fondo Sociale Europeo, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE/INTEGRA. Nell'ambito di tale progetto sono stati realizzati incontri con rappresentanti istituzionali regionali e provinciali responsabili per le Politiche del Lavoro e con le Associazioni datoriali dei vari settori dell'economia. Complessivamente la sperimentazione consentirà di valutare un "modello di intervento" che colleghi la strumentazione dei flussi, prevedendo formazione per gli inserimenti. Ciò nonostante le inevitabili difficoltà derivanti dalla complessità della situazione albanese.

L'elevata eterogeneità del sistema produttivo italiano si riflette sul mercato del lavoro, determinando "submercati" a livello territoriale che presentano specificità e dinamiche diverse tra loro. La differenziazione suggerisce come sia necessario, attraverso l'attivazione degli organismi locali, l'implementazione delle attività di ricerca e rilevazione del fabbisogno nei differenti contesti del territorio nazionale. Tali attività dovrebbero interessare sia gli enti territoriali (Regioni, comuni e province), sia gli enti e gli organismi che sono usualmente coinvolti dal fenomeno migratorio, vale a dire le parti sociali datoriali e dei lavoratori, e le organizzazioni del volontariato e del privato sociale che, a vario titolo, si interessano delle problematiche inerenti l'immigrazione.

L'analisi a livello locale, quindi, non dovrà rilevare soltanto le richieste del mondo imprenditoriale, ma analizzare anche le modalità e le problematiche di inserimento delle comunità immigrate nel territorio, con particolare riferimento alle difficoltà nella disponibilità degli alloggi. Tale attività di monitoraggio è stata già implementata dal Ministero del Lavoro Direzione Generale per l'Impiego, attraverso l'attivazione delle relative Direzioni Regionali, che sono state chiamate a rilevare il fabbisogno di manodopera straniera, per settori economici, nelle relative province di competenza, valutandone oltre che la tipologia contrattuale (a tempo determinato, indeterminato o per lavoro stagionale), anche gli aspetti qualitativi. In questa prima fase non si ritiene, in ogni caso, di operare la previsione di decreti di programmazione dei flussi articolati per qualifiche, con l'intendimento, tuttavia, di approfondire tale aspetto a seguito dell'attivazione dell'anagrafe informatizzata dei lavoratori immigrati.

È necessario, inoltre, rivolgere l'attenzione non solo ai bisogni delle imprese, ma anche a quelli provenienti da altri settori dell'economia nonchè dalle famiglie.

Confronto delle analisi con i dati previsionali relativi all'andamento dell'economia italiana

Nella fase successiva occorrerà raccogliere le informazioni provenienti dalle diverse realtà territoriali e confrontarle con i dati relativi alle dinamiche occupazionali, sia dei lavoratori stranieri che di quelli italiani, attraverso le rilevazioni presso i Centri per l'impiego delle singole Province e Regioni. Il ruolo di coordinamento del Ministero del Lavoro Direzione Generale per l'impiego e di

collegamento tra l'Amministrazione centrale e quelle Periferiche attraverso le Direzioni Regionali del Ministero del Lavoro risulta quindi cruciale, al fine di armonizzare i fabbisogni delle singole aree al contesto nazionale nel suo insieme, anche in relazione ai dati previsionali relativi all'economia italiana.

Di particolare importanza a tal proposito, è l'utilizzo di strumenti previsionali relativi ai singoli studi di settore (quali quelli promossi da Unioncamere, Isfol-CSA e Assinform), al fine di contestualizzare le singole rilevazioni in un quadro economico di più ampio respiro, sia nazionale che internazionale. Infatti, basare la politica di programmazione dei flussi semplicemente sui fabbisogni strettamente contingenti rischierebbe di portare ad una definizione nel numero degli ingressi non compatibile con logiche di medio periodo. Occorre, perciò, che le quantificazioni tengano conto delle possibili conseguenze di fasi congiunturali negative e del grado di crescita dei singoli settori dell'economia, al fine di prevenire pericolose conseguenze occupazionali sulla manodopera immigrata con basso livello di qualifica.

Per ciò che concerne l'incentivazione di ingressi di forza lavoro straniera altamente qualificata, è bene affiancare agli studi che rilevano la carenza di alcune tipologie professionali, i dati relativi al sistema formativo italiano, in modo da stimare la potenziale offerta di lavoro per gli anni seguenti, attraverso le informazioni fornite dal Ministero della Pubblica Istruzione e da quello dell'Università e della Ricerca Scientifica.

L'elevato livello di mobilità della popolazione immigrata non consente di circoscrivere i flussi di ingresso ad una singola area territoriale. È inevitabile, infatti, che parte dei lavoratori immigrati destinati ad una regione si spostino verso altre zone del territorio, rendendo quindi necessaria una percezione complessiva tanto dei fabbisogni quanto delle problematiche relative all'integrazione.

È bene sottolineare, a questo proposito, l'importanza di interventi in itinere correttivi nella determinazione dei flussi annuali. La facoltà di licenziare nell'anno più di un decreto di programmazione dei flussi, suggerisce la lettura prudenziale delle richieste da parte delle organizzazioni datoriali, da un lato favorendo meccanismi di ingresso (attraverso l'Anagrafe Informatizzata degli Immigrati) che privilegino le professionalità maggiormente richieste, e dall'altro promuovendo un'azione di verifica dell'adeguatezza delle quote previste, attraverso l'esame della velocità di "copertura" delle stesse. In questo senso appare opportuno sottolineare come il passaggio da una politica di controllo dei flussi di tipo quantitativo ad una di tipo qualitativo non può che esserne una naturale evoluzione. Come già accennato, infatti il decreto flussi, infatti non opera una distinzione degli ingressi per tipologia professionale, inglobando le qualifiche di basso e di alto livello in un unico aggregato. A tal proposito, sembra però opportuno lasciare a detti decreti 2001/2003 la scelta sull'introduzione di distinte quote per esigenze del settore sanità e del settore dell'alta tecnologia.In generale, fermo restando la predetta riserva, non sembra qui opportuno stabilire che all'interno dei decreti di programmazione dei flussi migratori vengano fissate quote espressamente dedicate a tipologie professionali specifiche, relative a professionalità di alto livello e poco presenti nell'offerta di lavoro nazionale (da non confondersi con le figure richiamate dall'art. 27 del T.U. che, per scelta legislativa, non rientrano nelle quote annualmente fissate).

È bene comunque sottolineare l'importanza di tale carenza relativamente agli effetti sul rallentamento della crescita dei settori economici di più recente sviluppo (in particolare quelli legati all'informatica e alle comunicazioni) e ribadire l'esigenza di individuare meccanismi che facilitino l'ingresso di lavoratori stranieri con competenze adeguate alle richieste del mondo imprenditoriale.
A questo proposito può essere utile citare i dati emersi dall'analisi del fabbisogno formativo del personale sanitario, ad opera del Ministero della Sanità. Tale ricerca evidenzia come, già dal 1993,

sia netta la diminuzione nei diplomi per "infermieri professionali", in ragione di una progressiva mancanza di attrazione verso questo tipo di professione. Tale deficienza ha generato, negli anni, un eccesso di domanda quantificabile in 3.451 unità nell'anno 2000, 3.199 nel 2001 e 1.817 nel 2002. A fronte di tali carenze, sono stati quindi individuati i paesi extracomunitari nei quali la formazione è assimilabile a quella europea, al fine di sopperire al deficit al di offerta. È evidente che, nelle decisioni finali in merito ai decreti di programmazione dei flussi, occorrerà generalmente valutare anche l'incidenza della politiche per la mobilità interna con riguardo non solo ai lavoratori extracomunitari, ma anche a quelli nazionali e ,in un contesto più ampio, a quelli europei, al fine di evidenziare quale percentuale di posti disponibili possa essere soddisfatta ricorrendo esclusivamente a cittadini extracomunitari.

Sembra comunque necessario lo studio di "filtri qualitativi" che favoriscano i soggetti dotati di elevate credenziali formative. A riguardo si può ipotizzare l'utilizzo di più decreti flussi ,come già richiamato in precedenza, anche in relazione agli elementi informativi forniti periodicamente dal Ministero del Lavoro in merito.
La rilevazione istruttoria del Ministero del Lavoro continuerà periodicamente, coinvolgendo Regioni, Provincie, Centri ed Enti di ricerca, Parti Sociali. Si potrà, in tal modo, contribuire ad intercettare i fabbisogni per il medio periodo nonché quelli espressi dalle famiglie. Come già sù accennato, il Ministero del Lavoro – Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie presso la Direzione Generale per l'Impiego - sta attrezzando, al riguardo, una apposita struttura, che opererà anche utilizzando l'anagrafe informatizata.

Relativamente alla discriminazione degli ingressi in relazione alle categorie professionali più richieste, un discorso analogo ai precedenti può essere fatto anche per gli ingressi con per prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro, previsto dall'Art 3 del Testo Unico, Decreto Legislativo n.286/98. Appare necessaria, infatti, la verifica della percentuale e della qualifica degli immigrati che hanno trovato collocamento nel mercato del lavoro, anche in relazione alle differenti tipologie di percorsi di inserimento seguite. Pare, inoltre, opportuno sottolineare la necessità di approfondire la possibilità di circoscrivere questo strumento ai lavoratori provenienti da Paesi con i quali non siano già in vigore accordi in merito a quote riservate, in modo da costruire tra le Autorità nazionali in un processo di responsabilizzazione reciproca, al fine di garantire un efficiente meccanismo di incontro tra la Domanda e l'Offerta di Lavoro.

Per quanto riguarda il lavoro stagionale, si ritiene opportuno evidenziare la pressante necessità di dover corrispondere tempestivamente alle esigenze del mercato del lavoro, con flussi di ingresso aventi il carattere della fluidità, in quanto collegati ad un soggiorno temporaneo strettamente rapportato alla stagionalità delle suddette esigenze. Ne discende che, ovviamente, non emergano situazioni problematiche di integrazione sociale, mentre acquistano rilevanza quelle riguardanti l'accoglienza e l'assicurazione della parità delle condizioni di lavoro rispetto ai lavoratori italiani. A tale proposito, un ruolo importante riveste l'Accordo sul lavoro stagionale dell'8/2/2000, stipulato fra il Ministero del Lavoro e le parti sociali, con cui si procede all'attuazione delle disposizioni dell'art.24, comma 5, del T.U. 286/98 che prevede l'intervento degli organismi locali nella stipula di convenzioni in materia. A seguito delle predette esigenze, l'adozione di un Decreto Ministeriale, a firma del Ministro del Lavoro in data 8 giugno 2000, per l'ingresso di 20.000 lavoratori stagionali, appare pienamente rispondente alla richiesta del mercato del lavoro stagionale, quale mercato dotato di particolare espansione in relazione ai periodi di "picco" stagionale.
Particolare attenzione sarà prestata alla formazione professionale, anche in loco.

Appare opportuno, infine, precisare come, per quanto in linea con una politica migratori di tipo "qualitativo", la promozione di attività di formazione professionale per immigrati nei paesi

d’origine non debba e non possa tradursi in una selezione di fatto degli stessi ad opera di soggetti privati, compito che, istituzionalmente, spetta all’autorità pubblica centrale. I privati potranno, però, procedere alla selezione dopo la preselezione rappresentata dalla istituzione delle liste di implementazione dell’anagrafe.

Politica di programmazione dei flussi e interventi di inserimento lavorativo: i differenti ambiti di intervento dell’autorità centrale e degli organismi territoriali.

Il Decreto Legislativo n. 469/97 disciplina il conferimento alle Regioni e agli enti locali, di funzioni e compiti relativi non solo al collocamento ma anche alle politiche attive del lavoro, riservando, invece, allo Stato un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento. Peraltro, lo stesso Decreto, in materia di politiche dell’immigrazione, detta una puntuale divisione delle responsabilità. Infatti, rimane riservata allo Stato – in attuazione dell’art. 1, 3° comma, lett. f) della c.d. Legge Bassanini, il quale, in via generale, esclude dal campo di applicazione del conferimento in capo agli enti locali la materia della “immigrazione” – la “vigilanza (…) dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea” (art. 1, 3° comma, lett. a). Alle Regioni, e di fatto – per gli effetti della delega obbligatoria di cui all’art. 4, 1° comma, lett. a) – alle Province, è invece attribuita la funzione amministrativa relativa al “collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea” (art. 2, 1° comma, lett. f). In tale ottica legislativamente determinata, l’attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro (“inserimento”) esercitata dall’ente locale, trova il proprio necessario antecedente logico nell’attività di programmazione dei “flussi di entrata” a livello nazionale

Il ruolo di “ indirizzo e coordinamento” riservato dalla Legge allo Stato si è tra l’altro espresso nella realizzazione di un "masterplan" dei servizi per l'impiego (SPI), indispensabile per allestire un quadro di riferimento entro cui sviluppare la riforma degli stessi SPI, valorizzando a tal fine l’utilizzo delle risorse strutturali e strumentali e il ricorso al cofinanziamento nazionale. Nel “Masterplan” sui Servizi per l’Impiego si afferma , espressamente che “il concorso finanziario del FSE contribuirà”, tra l’altro, alla “progettazione di interventi appropriati ad un positivo inserimento nell'occupazione dei lavoratori extra-comunitari”.

A proposito del ruolo svolto dagli SPI deve essere ricordata la linea procedurale concertata, finalizzata alla individuazione, anche per l’Italia, di standard qualitativi e quantitativi, “in linea con le migliori pratiche a livello comunitario”. In tale ottica il Ministero del Lavoro, insieme a Regioni e Province, si è impegnato, su più fronti, con l’intento di approdare alla definizione dei su richiamati standards. Tale processo si è concretizzato, dapprima, con l’Accordo in materia di standard minimi di funzionamento dei servizi per l’impiego, tra Ministero, le Regioni e le Province autonome, le Province, i Comuni e Comunità montane, sancito, il 16 dicembre 1999, presso la c.d. Conferenza Unificata. Tale Accordo rappresenta un primo passo, lungo il cui solco si inseriscono anche le “Linee guida per la definizione di azioni per l’avvio della funzionalità dei servizi all’impiego” definitivamente approvati, sempre dalla Conferenza Unificata, il 26/10/2000. Proprio nelle “Linee guida”, per favorire l’allargamento della partecipazione al mercato del lavoro – promovendo l’occupabilità della forza lavoro, anche di quella più difficilmente collocabile – viene espressamente menzionato il “particolare impegno che dovrà essere rivolto all’inserimento degli immigrati” da parte dei Servizi per l’impiego locali. Il ministero del Lavoro individuerà l’autorità competente a riguardo, anche nell’ambito della programmazione del “Masterplan”. A tal proposito, il Ministero del Lavoro opererà per individuare difficoltà, trasferire buone pratiche, secondo logiche di sistema.

Il ruolo degli accordi internazionali bilaterali

Nell’ottica di un corretto funzionamento dell’Anagrafe Informatizzata, di cruciale importanza è la stipula di accordi bilaterali con i governi stranieri (ed in particolare con quelli per i quali sono già

state definite delle quote riservate), al fine di coinvolgere direttamente le autorità locali nel processo di implementazione del sistema di selezione dei candidati. La responsabilizzazione dei governi locali costituisce l'elemento decisivo: nel 2001, nel 2002 e nel 2003 rappresenterà, infatti, un obiettivo prioritario.

In questo senso, deve essere comunque perseguita, affianco ad una politica di programmazione sistematica dei flussi, un'azione di forte responsabilizzazione delle autorità governative locali , da tenere in conto anche nelle fasi di assegnazione e conferma delle quote d'ingresso riservate, che vanno considerate fortemente vincolate all'impegno dei governi stranieri dell'AILE. A questo proposito è pensabile, in fase rinegoziale, anche la possibilità di ridurre o non rinnovare l'ammontare degli ingressi destinati ad un paese in funzione della mancata ottemperanza agli accordi stipulati in precedenza.

Un ulteriore elemento di incentivazione all'utilizzo del meccanismo degli accordi bilaterali è rappresentato dall'implementazione di programmi di cooperazione allo sviluppo attivabili tramite il meccanismo della cooperazione internazionale. Appare rilevante sottolineare la capacità di detti strumenti nell'attivare "logiche di sistema", volte al rafforzamento delle dinamiche di collaborazione con le autorità straniere.

Recente è la realizzazione dell'accordo con il Governo tunisino che, per completezza e originalità, rappresenta un sicuro punto di riferimento per la stesura di futuri accordi finalizzati all'impiego ottimale di quote di ingressi riservate, e condurrà alla predisposizione di un vero e proprio "modello" per le iniziative analoghe future. In particolare, tale tipo di collaborazione può offrire un modello utile anche per altri paesi del Mediterraneo, inserendosi in una più ampio progetto di politica europea che investe l'area mediterranea, anche nella prospettiva di creazione di un Osservatorio generale sull'occupazione nei Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. Tale aspetto è paraltro di rilevanza non secondaria di rafforzamento nell'ottica di rafforzamento del partenariato euromediterraneo, con particolare riferimento al valore sociale e occupazionale.

In base a tale accordo si è concertato un programma d'azione finalizzato all'impiego ottimale dei 3.000 ingressi riservati al paese nel Decreto Flussi 2000, al fine di favorire l'immigrazione secondo criteri di tipo qualitativo, che rendano massima la compatibilità tra lavoratore tunisino e mercato del lavoro italiano.

A questo fine, sono state predisposte, grazie alla collaborazione delle Autorità tunisine, delle liste cronologiche (ai sensi dell'art. 4 comma 3 del Decreto di Programmazioni Flussi 2000, e dell'art. 21 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione) attraverso la selezione dei candidati e l'identificazione dei loro profili professionali e scolastici. Tale esercizio è stato formalizzato, inoltre, attraverso un'intesa sul lavoro, sottoscritta dai rispettivi sottosegretari agli esteri, il 15 maggio 2000, per disciplinare gli ingressi dei tunisini per lavoro stagionale in Italia.
Come sopra evidenziato, si sottolinea, pertanto, l'importanza di tale intesa, anche in relazione al più vasto campo delle politiche bilaterali in materia migratoria.

Inoltre, è in via di conclusione, grazie alla collaborazione tra i Ministeri del Lavoro dei due Paesi, attraverso l'Ambasciata italiana a Tunisi, l'opera di omogeneizzazione dei dati delle schede dei candidati con quelli dell'AILE, al fine di rendere disponibile quanto prima l'elenco *on-line* dei potenziali lavoratori immigrati.

In un'ottica più generale, gli accordi bilaterali rimangono uno degli strumenti più appropriati nella regolamentazione degli ingressi di lavoratori stranieri in Italia, soprattutto per quel che concerne i

flussi provenienti da Nazioni a forte pressione migratoria , e in particolare per quelli relativi ai paesi che si propongono quali futuri membri della Comunità Europea. Inoltre accordi bilaterali per ingressi selezionati dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo sono stati stipulati o sono in corso di discussione. Un ruolo decisivo a tale riguardo assume la responsabilizzazione dei governi locali.

Si ritiene anche di dover incentivare le migrazioni di carattere temporaneo, non necessariamente finalizzata all'ingresso di lavoratori con qualifiche di basso livello

Il Ministero del Lavoro, inoltre, opererà anche in relazione ai seguenti obiettivi e campi di indagine e di attività:

1) Attivazione da parte del Ministero del Lavoro di una campagna informativa (riferimento al pacchetto anti-discriminatorio dell'UE).
2) La Direzione Generale per l'Impiego, in collaborazione con l'OIL, intende effettuare una ricerca finalizzata alla lotta ad ogni forma di discriminazione contro i lavoratori immigrati Tale ricerca è in corso di elaborazione con il relativo progetto.
3) Contributo al monitoraggio, verifica e valutazione dei visti per inserimento nel mercato del lavoro.
4) Stipula degli accordi tendenti a gestire il fenomeno dei transfrontalieri non comunitari. Caratteristiche specifiche del Nord Est e del Nord Ovest.
5) Programmazione legata anche ad altri fattori, quali la mobilità fra i Paesi UE, fra il Nord e il Sud dell'Italia in primo luogo, ecc. Rafforzare la mobilità fra i Paesi Europei. Previsione dei possibili effetti congiunturali negativi, approfondimenti dei dati relativi a tassi di attività degli stranieri, ecc

Appendice 3: Elementi conoscitivi di supporto alla definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano, 2001-2003

Andamento demografico in Italia (dati ONU e Golini)

Immigrazione di ritorno dall'America Latina (Ministero degli Esteri)

Le difficoltà nella rilevazione del fabbisogno lavorativo (ISFOL)

Mobilità interna (ISFOL)

La struttura della componente lavorativa dei lavoratori immigrati (ISFOL)

Studi sui fabbisogni occupazionali

- I dati dello studio Excelsior-Unioncamere
- Lo studio job vacancies in Italia: i dati Isfol-Csa
- La domanda di figure professionali nel settore ITC secondo l'indagine Assinform

Linee generali di previsione congiunturale per l'economia italiana (dati ISAE)

Distribuzione delle inserzioni "a modulo" per gruppi professionali (ISFOL-CSA)

Stima dei diplomati istruzione tecnica, triennio 2001-2003 (Ministero della Pubblica Istruzione)

Il rapporto ONU sul calo demografico in Italia e nei paesi sviluppati

Il progressivo invecchiamento della popolazione Italiana, del resto comune al complesso delle nazioni europee, offre un ulteriore elemento di riflessione in merito alla potenzialità di accoglienza di lavoratori immigrati dall'estero. Una recente ricerca delle Nazioni Unite aveva come oggetto lo studio della possibilità di frenare l'invecchiamento demografico attraverso l'afflusso di immigrati da paesi terzi. Dalle proiezioni pubblicate, l'Italia risulta essere uno dei paesi con il più forte declino demografico (nel 2050 la popolazione diminuirà del 28%), superato soltanto dall'Estonia e dalla Bulgaria.

Calo demografico e fabbisogno di immigrati al 2050 secondo l'ONU

				Numero totale di immigrati necessari per:		Incremento annuo del numero di immigrati necessario per	
	Tasso di fertilità 1995-2000 (figli per donna)	Popolazione totale nel 2000, in migliaia	Popolazione stimata nel 2050 senza immigrazione, in migliaia	Mantenere costante la popolazione totale del 2000	Mantenere costante la popolazione tra i 15 ed i 64 anni	Mantenere costante la popolazione totale del 2000	Mantenere costante la popolazione tra i 15 ed i 64 anni
USA	1,99	274335	290643	6384	17967	116	327
UE	1,44	37244	310839	47456	79605	863	1447
Germania	1,30	80985	58812	17838	25209	324	458
Francia	1,71	58879	59357	1473	5459	27	99
Gran Bretagna	1,72	58600	55594	2634	6247	48	114
Italia	1,20	56950	40722	12944	19610	235	357

Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *Replacement Migration: is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York (NY), 21 march 2000

Il dato ancor più preoccupante riguarda la percentuale di popolazione con più di 65 anni che, dal 18% del 2000, crescerà fino al 35% nel 2050. Inoltre, ipotizzando una politica immigratoria di totale chiusura, l'Italia si troverebbe con un tasso di dipendenza (rapporto tra le persone con età compresa tra i 15 e i 65 anni e le persone con più di 65 anni) in pericoloso declino. Discorso analogo si può fare per la popolazione nel suo complesso e per la popolazione in fascia di età compresa tra i 25 e i 65 anni. Del resto, anche ipotizzando una forte crescita del tasso di natalità interno, non si avrebbero sostanziali differenze nei risultati appena esposti, dato che i bambini nati non entrerebbero nella forza lavoro che tra il 2020 e il 2025.

E' chiaro che le decisioni in merito alla quantificazione dei flussi non possono ridursi ad un mero computo matematico. Non è del resto pensabile di poter sostenere nel prossimo cinquantennio un flusso di immigrati sufficiente ad annullare il calo demografico. Il dato, quindi, assume più un aspetto provocatorio che di reale fabbisogno, ma rimane un indicatore essenziale all'interno di una logica previsionale nella politica migratoria nel suo insieme.

Ulteriori previsioni sull'andamento della popolazione italiana di età compresa tra i 20 e i 39 anni, fornite dal prof. Golini, indicano un forte calo sull'insieme del territorio nazionale, ma di entità molto maggiore nel centro-nord. Parallelamente, le previsioni sull'evoluzione demografica del resto del mondo confermano l'esistenza di attese di forti aumenti della popolazione, potenzialmente fonte di emigrazione. Questi flussi proverranno meno dall'Europa orientale, caratterizzata anch'essa, come l'Europa occidentale, da un calo ed un invecchiamento della popolazione, quanto piuttosto dall'Asia e dall'Africa, con evoluzioni molto differenziate per paese. Nell'Africa Sub-Sahariana è atteso un aumento della popolazione del 100%, contro il 44% nel Nord Africa ed l'11% in Turchia.

Popolazione di età 20-39 anni al 2000 e proiettata al 2019 per alcune aree di origine delle migrazioni

Ripartizione	1999	2019	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Europa orientale (1)	96 843	86 932	-9 911	-10.2
Asia occidentale (2)	58 899	84 388	25 489	43,3
- Iraq	6 846	11 822	4 976	72,7
- Turchia	23 041	25 589	2 548	11,1
Nord Africa (3)	54 224	78 338	24 114	44,5
- Egitto	20 694	31 091	10 397	50,2
Africa Sub-Sahariana (4)	155 546	283 190	127 644	82,1
- Etiopia	16 787	31 144	14 357	85,5
- Somalia	2 651	5 342	2 691	101,5
- Africa centrale (5)	24 859	49 879	25 020	100,6
- Rep. Dem. Del Congo	13 118	27 832	14 714	112,2
- Africa occidentale (6)	61 952	109 726	47 774	77,1
- Nigeria	31 808	53 742	21 934	69,0

Notes: (1) Eastern Europe: Belarus, Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Rep. of Moldova, Romania, Russian Federation, Slovakia, Ukraine. (2) Western Asia: Armenia, Azerbaijan, Bahrein, Cyprus, Gaza Strip, Georgia, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syrian Arab Republic, Turkey, United Arab Emirates. (3) Northern Africa: Algeria, Egypt, Lybian Arab Jamahiriya, Morocco, Sudan, Tunisia, Western Sahara. (4) Eastern Africa: Burundi, Comoros, Djibuti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Reunion, Rwanda, Somalia, Uganda, United Republica of Tanzania, Zambia, Zimbabwe. (5) Middle Africa: Angola, Cameroon, Central African Rep., Chad, Congo, Democratic Rep. of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon. (6) Western Africa: Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Cote d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bisseau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo. *Source:* calculi del prof. Golini sulla base delle Proiezioni ONU (the 1998 revision, medium fertility variant)

Popolazione di età 20-39 anni al 1999 e proiettata al 2019 per ripartizione

Ripartizione	1999	2019	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Italia Nord Occident.	*4578,8*	*2531,4*	*-2047,4*	*-44,7*
Italia Nord Orientale	*3231,6*	*1771,8*	*-1459,8*	*-45,2*
Italia Settentrionale	7810,4	4303,2	-3507,2	-44,9
Italia Centrale	3301,6	1974,4	-1327,2	-40,2
Italia Meridionale	4414,1	3521,2	-892,9	-20,2
Italia Insulare	2070,9	1625	-445,9	-21,5
Centro-Nord	11112	6278,3	-4833,7	-43,5
Mezzogiorno	6485	5146,2	-1338,8	-20,6
Italia	17597,1	11424,5	-6172,6	-35,1

Proiezioni con mortalità leggermente decrescente e migrazioni nulle; le ipotesi sulla fecondità non influenzano la classe di età considerata

Fonte: proiezioni inedite di A. Golini e A. De Simon

Immigrazione di ritorno dall'America latina

E' stato registrato particolarmente da alcune nostre Ambasciate in Paesi dell'America Latina (Argentina, Brasile) un crescente interesse da parte di cittadini di origine italiana a trasferirsi in Italia motivato dalla elevata disoccupazione e dalla crisi economica che caratterizzano questi Paesi e che spingono molte persone ad individuare strade e sbocchi alternativi che contemplano anche l'ipotesi di cercare lavoro in Europa. Le informazioni fornite dagli organi di stampa nazionali e locali delle carenze in alcuni settori del mercato del lavoro e sulle opportunità di inserimento che si prospetterebbero, accrescono tale interesse.

Si tratta per lo più di cittadini di origine italiana che hanno acquisito per naturalizzazione la cittadinanza del paese ospitante ma che possono ottenere, e in molti casi hanno già ottenuta, la ricostruzione della cittadinanza italiana. Sono quindi nella maggior parte in possesso della doppia cittadinanza e sono attratti appunto dalle nuove possibilità che il mercato del lavoro nazionale e di altri Paesi dell'UE sembra poter offrire. Naturalmente essi si avvarrebbero della cittadinanza italiana che consente la piena libertà di circolazione in ambito UE.

Difficile al momento fare delle stime circa la reale entità del fenomeno; forse qualche migliaio dall'Argentina. Per quanto riguarda il Brasile si registrano casi di persone di origine italiana per le quali il riacquisto della cittadinanza appare tuttavia impedito, che desidererebbero comunque rafforzare i rapporti con l'Italia, anche attraverso trasferimenti temporanei per motivi di lavoro, o attraverso più intensi scambi di studio o di carattere culturale. Appare difficile anche in questo caso stimare l'entità della richiesta.

Le difficoltà nella rilevazione delle *vacancies* (fabbisogno lavorativo)

E' possibile individuare due tipologie base di fabbisogno lavorativo: riferite rispettivamente alle professioni che la forza lavoro locale non vuole ricoprire e alle professionalità che, invece, non sono reperibili all'interno dell'offerta di lavoro degli italiani. La suddivisione non rappresenta una ripartizione meramente formale, ma individua due categorie che, nei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, seguono percorsi e presentano problematicità spesso non coincidenti

In gran parte dei casi, infatti, le posizioni lavorative rese vacanti da una carenza di offerta di lavoro locale si caratterizzano per una bassa specializzazione professionale, per una tipologia di lavoro che spesso è considerata scarsamente qualificante dagli italiani e per bassi livelli di remunerazione. D'altro canto, le vacancies riguardanti le figure professionali presenti in maniera insufficiente tra la forza lavoro locale sono caratterizzate principalmente da un elevato livello di qualificazione e professionalità e da alte remunerazioni. Inoltre, la differente tipologia occupazionale comporta una

diseguale capacità di emersione delle vacancies. La maggior parte delle ricerche che forniscono informazioni su come avviene il match imprese e lavoratori, evidenziano come esista una relazione negativa tra lo status delle posizioni lavorative e l'utilizzo, per la selezione dei lavoratori, di canali informali. Appare verosimile, difatti, che gli imprenditori cerchino attraverso contatti personali quelle competenze non osservabili "direttamente" o non desumibili da un curriculum, quali le capacità a lavorare in gruppo, la motivazione o l'affidabilità, sottolineando che, più il "submercato" professionale è piccolo e specifico, tanto più frequente è il ricorso a metodi formali nella ricerca dell'offerta di lavoro.

Una relazione analoga alla precedente può essere individuata tra dimensioni aziendali e i canali di reclutamento. È più probabile, infatti che la piccola impresa tenda a non far ricorso ai canali formali, per l'esiguità dei posti offerti e per la predilezione degli aspetti positivi connessi all'utilizzo dei "reticoli sociali". La grande impresa, al contrario, potrebbe conoscere già in anticipo il proprio turnover medio, riuscendo anche a monitorare il proprio fabbisogno professionale in maniera più sistematica.

Sembrerebbe, quindi, che il mercato sia in grado di esplicitare con più facilità i bisogni relativi alle tipologie professionali di medio, alto livello piuttosto che quelli riguardanti profili di livello più basso, e questo principalmente per due ragioni: la prima risiede nel differente grado di sostituibilità tra la tipologia di professionalità richiesta. È infatti evidente che qualifiche altamente specializzate rendano pressoché vincolata la scelta dell'impresa e, conseguentemente, elevato l'investimento degli imprenditori nella ricerca di quella particolare tipologia di lavoratore, in ragione anche dell'alto valore aggiunto apportato della figura professionale stessa. Diverso è il caso di professionalità scarsamente qualificate che, presentando spesso una grado di sostituibilità maggiore e un livello di produttività minore delle precedenti, rendono meno evidente la difficoltà di copertura del fabbisogno.

Mobilità interna

Un ulteriore elemento di distinzione risiede nella differente propensione alla mobilità che caratterizzata le due tipologie di lavoratori individuati. I diversi livelli di remunerazione, di qualità del lavoro e di prestigio sociale offerti che li caratterizzano, determinano incentivi alla mobilità molto diversi.

I ben noti differenziali nei tassi di disoccupazione tra Nord e Centro-Sud Italia sono in parte spiegabili proprio da un da una bassa propensione alla mobilità interna della forza lavoro di professionalità medio basse. É però chiaro che quest'ultima è a sua volta condizionata da un rapporto costi-benefici, che è alla base delle scelte individuali del lavoratore. Nel computo di tale scelta vengono inseriti una serie di indicatori, sia monetizzabili che non monetizzabili, quali i costi di trasferimento, di alloggio, la perdita dei benefici economico-sociali derivanti dall'abbandono della propria famiglia di origine e, non da ultimo, la qualità e la qualificazione del lavoro offerto. Ovviamente tale scelta è alla base anche della mobilità dei lavoratori stranieri (si prescinde qui dai fenomeni immigratori dipendenti da situazioni politico-sociali insostenibili) che, però, utilizzano parametri intuitivamente ben diversi da quelli dei lavoratori nazionali, e che presentano quindi un livello di elasticità tra remunerazione e tasso di mobilità più alto di questi ultimi. Poter scindere tra le differenti componenti che intervengono nella valutazione dei costi e dei benefici è un aspetto di grande rilevanza nello studio dei fenomeni in questione e, al contempo, presenta un elevato livello di difficoltà. É molto complicato, infatti, poter stabilire con assoluta certezza se un posto di lavoro occupato da un soggetto immigrato sarebbe potuto essere ricoperto da un lavoratore italiano con un adeguato intervento di sostegno alla mobilità.

Affianco all'esigenza di quantificare il fabbisogno interno, quindi, emerge quella di rendere maggiormente "fluido" ed efficiente il sistema di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro

presente sul territorio, al fine di verificare, con una certa sistematicità, quali e quante delle posizioni lavorative disponibili non possano essere ricoperte dai lavoratori già presenti in Italia. Di particolare rilevanza appare lo sviluppo del SIL (sistema informativo lavoro), affinché si giunga in tempi rapidi alla progressiva integrazione dei mercati del lavoro regionali, attraverso il collegamento i rete dei diversi Centri per Impiego presenti sul territorio, al fine di ottenere tanto una rilevazione puntuale delle richieste di lavoro delle imprese quanto la verifica della capacità di risposta dell'offerta interna.

Congiuntamente al sistema di incontro tra domanda e offerta interna, è necessario sviluppare un altrettanto efficiente meccanismo che faciliti la selezione dei lavoratori stranieri residenti all'estero. Il decreto legislativo 286/98, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", prevede l'istituzione di un'anagrafe informatizzata dei lavoratori stranieri e già avviata dal Ministero del lavoro.

La struttura della componente lavorativa dei lavoratori immigrati

Un quadro complessivo abbastanza indicativo – per quanto incompleto- della situazione dei lavoratori stranieri regolari presenti in Italia è possibile desumerlo dai dati del Ministero del Lavoro, ed in particolare da quelli riguardanti gli iscritti alle liste di collocamento e gli avviati al lavoro. La lettura dei dati, in realtà, presenta non poche difficoltà, sia perché le amministrazioni rilevano il numero delle iscrizioni e degli avviamenti al lavoro e non già gli individui iscritti o avviati, sia perché il numero di persone iscritte al collocamento corrisponde solo in parte a quelle realmente in cerca di occupazione. Tale imprecisione nasce, notoriamente, da due ordini di ragioni: persone che si iscrivono nelle liste pur non essendo in cerca di lavoro e persone che, svolgendo attività irregolari, continuano ad essere iscritte agli uffici del collocamento locale. Non è possibile quindi, costruire un tassi di disoccupazione realmente significativo attraverso l'utilizzo i dati provenienti dal collocamento. Le rilevazioni del Ministero del Lavoro presentano, comunque un elevato grado di interesse in merito alle informazioni riguardanti la struttura e le dinamiche interne alla popolazione lavorativa extracomunitaria

Cittadini extracomunitari iscritti al collocamento al 31 dicembre. Anni 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (*)
Iscritti	72.347	76.291	86.879	98.421	146.912	179.696	205.593	204.573
Variazioni		*5,5%*	*13,9%*	*13,3%*	*49,3%*	*22,3%*	*14,4%*	*-0,5%*
Distribuzione territoriale								
Nord	45,9%	56,0%	54,2%	51,0%	53,4%	46,2%	45,8%	50,6 %
Di cui								
Nord Est	27%	31%	33%	30%	34%	28%	26%	29%
Nord Ovest	19%	25%	22%	21%	19%	19%	20%	21%
Centro	27%	19%	24%	27%	26%	29%	29%	26%
Sud e isole	27%	25%	22%	22%	21%	24%	25%	24%
Totale Italia	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Ministero del Lavoro. (*) Medie trimestri 1999.

Nel 1999 la media degli stranieri extracomunitari iscritti alle liste di collocamento era pari a 204.573 individui, con una leggera flessione rispetto agli iscritti al 31 dicembre del 1999. Risulta rafforzata, invece, la percentuale di lavoratori iscritta nel Nord Italia, che si attesta al 50, 6% del totale, confermando una tendenza ormai consolidata da tempo.

La capacità di attrazione della manodopera immigrata da parte delle regioni con le opportunità lavorative più numerose è, infatti, un fenomeno ampiamente consolidato. L'elevata concentrazione di lavoratori stranieri nelle zone del paese economicamente più dinamiche trova una risposta solo parziale nell'elevato tasso di mobilità interno della comunità immigrata. Infatti, appare evidente la relazione inversa tra i tassi di disoccupazione e la distribuzione dei permessi per area geografica.

Tassi di disoccupazione e distribuzione permessi di lavoro per area (anni 1993-1998)

Anni	Nord Est		Nord Ovest		Centro		Sud e isole	
	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi
1993	6,6	23,2%	5,6	30,8%	8,5	30,5%	17,1	15,5%
1994	7,3	23,6%	6,0	31,7%	9,4	29,8%	18,7	14,9%
1995	7,2	23,8%	5,7	31,8%	10,0	30,0%	20,4	14,5%
1996	7,2	21,0%	5,4	31,9%	9,9	29,4%	20,8	17,7%
1997	7,0	21,6%	5,4	33,0%	9,8	28,7%	21,3	16,7%
1998	6,8	23,2%	5,1	33,1%	9,5	28,7%	21,9	15,0%

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Ministero del Lavoro e Istat.

Per quanto il dato fornisca solo una parziale visione del fenomeno, sembra confermata la necessità, da parte dei datori di lavoro delle aree a maggior livello occupazionale, di cercare manodopera al di fuori dei confini nazionali.

Distribuzione per area geografica degli iscritti e degli avviati per anzianità di iscrizione (medie 1999)

Area	Fino a 3 mesi		Da 3 mesi ad un anno		Oltre 1 anno		Totali
	Iscritti	Avviati	Iscritti	Avviati	Iscritti	Avviati	Avviati su tot. Naz.
Nord Ovest	29,7%	60%	39,5%	18%	30,7%	22%	30%
Nord Est	30,6%	61%	37,3%	17%	32,1%	22%	39%
Centro	18,8%	50%	35,9%	23%	45,3%	26%	18%
Sud e isole	18,0%	36%	29,5%	30%	52,5%	34%	12%
Italia	24,3%	55%	35,8%	20%	39,9%	25%	

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Ministero del Lavoro.

L'elevata richiesta di lavoratori stranieri da parte delle imprese del Nord Italia è comprovata dall'elevato tasso di avviamenti effettuati nel corso dell'anno. Soltanto il 30% di questi, infatti, riguarda il Centro Sud della penisola, percentuale ampiamente superata dal solo Nord Est. Del resto appaiono evidenti anche le differenze nei tempi necessari all'accesso al lavoro: la percentuale degli avvii di persone iscritte al collocamento da più di un anno, infatti, aumenta via via che si passa alle aree del Centro e del Sud Italia, mentre ben oltre la metà degli avviati del Nord è iscritta alle liste da meno di tre mesi.

Dall'esame delle tavole del Ministero del Lavoro sembra consolidarsi la tendenza ad una ricerca di manodopera maggiormente qualificata, soprattutto nell'ambito del settore industriale (circa il 40% del totale degli avviamenti dell'anno avvengono nelle industrie del Nord). Mentre il Mezzogiorno e il Sud Italia sembrano interessati soprattutto a manodopera scarsamente specializzata, nel Settentrione si consolidano le assunzioni per operai specializzati e qualificati, che raggiungono complessivamente il 22,5% nel Nord Ovest e quasi il 30% nel Nord Est. Rimane comunque alta la

quota di operai generici che, da soli, rappresentano oltre il 76% del totale degli avviamenti, come del resto è molto elevata la percentuale di assunzioni di lavoratori privi di titolo di studio (91% del totale).

Cittadini extracomunitari avviati per qualifica, media 1999

Area	Operai generici		Operai qualificati		Operai specializzati		Impiegati		Avviati totali	
	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area
Nord Ovest	11.220	74,9%	2.559	17,1%	767	5,1%	428	2,9%	14.974	100%
Nord Est	14.981	70,9%	5.110	24,2%	591	2,8%	449	2,1%	21.130	100%
Centro	7.594	80,3%	1.575	16,7%	163	1,7%	123	1,3%	9.454	100%
Sud e isole	5.678	90,6%	461	7,4%	46	0,7%	84	1,3%	6.268	100%
Italia	*39.472*	*76,2%*	*9.704*	*18,7%*	*1.566*	*3,0%*	*1.083*	*2,1%*	*51.825*	*100%*

Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro.

L'alta percentuale di assunzioni per via nominativa o diretta (circa il 99% del totale) sembra indicare come, nella selezione dei lavoratori stranieri, l'aspetto più rilevante sia rappresentato dalle referenze derivanti da una precedente attività lavorativa, piuttosto che dalla qualifica risultante dai titoli di studio.

Cittadini extracomunitari iscritti al collocamento per tipo di iscrizione (media 1999)

Area	Classe -1/A		Classe -1/B		Tot. Classi	
	v.a.	% per area	v.a.	% per area	v.a.	% per area
Nord Ovest	24.653	41%	35.109	59%	59.761	100%
Nord Est	27.381	63%	16.416	37%	43.797	100%
Centro	32.160	61%	20.496	39%	52.656	100%
Sud e isole	28.140	58%	20.219	42%	48.359	100%
Italia	*112.333*	*55%*	*92.240*	*45%*	*204.573*	*100%*

Classe -1/A=In cerca di prima occupazione.

Classe -1/B=Con precedenti lavorativi.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro.

Rimane comunque alta la percentuale di extracomunitari poco o per nulla qualificati iscritti al collocamento; sul totale degli iscritti, infatti, bel l'84% è rappresentato da operai generici e soltanto il 2,7% da operai specializzati, ad ulteriore testimonianza dell'elevato grado di assorbimento di questa seconda tipologia di figure da parte del sistema produttivo nazionale.

Studi sui fabbisogni occupazionali

I dati dello studio Excelsior-Unioncamere

Nella definizione del fabbisogno occupazionale del sistema produttivo interno, di particolare interesse appaiono le informazioni ottenibili dalla banca dati "Excelsior". Quest'ultima è un sistema informativo delle camere di commercio, sotto il coordinamento di "Unioncamere", che oltre a rilevare la domanda di lavoro espressa dalle imprese italiane, rende particolarmente evidente l'interesse mostrato dagli imprenditori verso la manodopera straniera. Lo studio, infatti, non solo rileva le figure professionali maggiormente richieste sul territorio nazionale, ma anche l'intenzione da parte degli imprenditori nazionali di assumere personale extracomunitario. Delle circa 200 mila assunzioni previste nel biennio 1999-2000, ben il 67% è richiesto dalle imprese del Nord Italia che copre quasi il 40% del totale nazionale.

Assunzioni previste nel biennio 1999-2000 per nazionalità e area geografica

Aree	Assunzioni extracomunitari 1999-2000		Assunzioni al netto dei lavoratori extracomunitari	
	(v.a.)	%	(v.a.)	%
Nord Ovest	56.871	28,4%	216.461	35%
Nord Est	77.947	38,9%	146.015	24%
Sud e Isole	32.642	16,3%	116.733	19%
Centro	33.129	16,5%	138.318	22%
Totale Italia	200.589	100,0%	617.527	100 %

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 1999

Le percentuali, come illustrato in tabella, coincidono solo in parte con la distribuzione delle assunzioni previste per lavoratori italiani, dato che potrebbe indicare una relativa carenza di offerta di lavoro locale.

Un'ulteriore informazione sul rapporto tra le assunzioni dei lavoratori italiani e dei lavoratori stranieri può essere dedotta dal quadro delle assunzioni previste per gruppi professionali e professioni. Infatti, la percentuale di assunzioni previste di lavoratori stranieri rispetto ai nazionali diventa progressivamente minore al crescere della qualifica richiesta. In particolare, se si considerano le assunzioni per personale non qualificato, la quota che potrebbe essere coperta dagli stranieri raggiunge, rispetto al totale, il 51,2%, dato che può essere preso a parziale conferma del progressivo abbandono da parte degli italiani degli impieghi più pesanti e a bassa remunerazione.

Assunzioni previste nel biennio 1999-2000 di personale proveniente da paesi extracomunitari, per grandi gruppi professionali e professioni

Professioni	Assunzioni extracomunitari 1999-2000			di cui: (valori %)		
	(v.a.)	%	% su tot.	Con necessità di formazione	Con meno di 25 anni	Senza esperienza
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializz.	1.563	0,78%	4,5	57,3	14,3	37,9
Professioni intermedie (tecnici)	5.676	2,83%	4,7	52,1	22,3	44,5
Professioni esecutive relative all'amministrazione e gestione	6.318	3,15%	7,2	35,9	39,8	62,1
Professioni relative alle vendite e ai servizi per le famiglie	52.050	25,95%	30,1	42,3	26,8	59,7
Operai specializzati	53.703	26,77%	29,5	27,6	30,4	38,4
Conduttori di impianti, operatori di macchinari fissi e mobili operai di montaggio industriale	43.524	21,70%	30,9	43,1	33,8	56,5
Personale non qualificato	37.749	18,82%	51,2	25,9	32,6	67,8
Totale	200.589	100,00%	24,5	35,6	30,6	54,3

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 1999

Contemporaneamente viene evidenziata l'esigenza di ricorrere a manodopera straniera anche per alcune tipologie professionali che necessitano di una maggiore qualificazione ed esperienza. La richiesta di operai specializzati, ad esempio, rappresenta quasi il 27% delle assunzioni previste e, dopo quella relativa alle professionalità intellettuali, è quella in cui pesa maggiormente la necessità di una precedente esperienza lavorativa

Inoltre, più della metà della manodopera è assorbita dal comparto industriale, ovvero quello meno dinamico dal punto di vista della crescita della domanda di lavoro. Non si può, quindi, non porsi il problema di un possibile esubero delle nuove forze di lavoro immigrate, nel caso di periodi congiunturali negativi prolungati..

Pur non fornendo informazioni specifiche sulla richiesta di lavoratori extracomunitari, di particolare interesse sono, infine, le informazioni relative alle assunzioni stagionali, che individuano i settori che maggiormente ricorrono a questa tipologia contrattuale.

Dipendenti con contratto stagionale previsti nel 1998 e nel 1999, per grandi gruppi professionali e professioni

	Assunzioni stagionali previste nel 1998 (v.a.)	Assunzioni stagionali previste nel 1999 (v.a.)	N. stagionali per 100 assunzioni di "non stagionali" nel 1999
Dirigenti e direttori	375	411	11,2
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializz.	8.335	9.642	36,5
Professioni intermedie (tecnici)	31.314	27.085	29,4
Professioni esecutive relative all'amministrazione e gestione	37.062	34.273	50,2
Professioni relative alle vendite e ai servizi per le famiglie	160.939	177.970	139,6
Operai specializzati	48.340	45.531	32,1
Conduttori di impianti, operatori di macchinari fissi e mobili, operai di montaggio industriale	83.867	78.782	72,4
Personale non qualificato	45.375	51.123	89,5
Totale	*415.607*	*424.817*	*67,9*

Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 1998 e 1999

Lo studio job vacancies in Italia: i dati Isfol-Csa

L'Isfol e il Centro statistica aziendale (Csa) rilevano, periodicamente e "in tempo reale", le offerte di lavoro "a modulo" pubblicate sui maggiori quotidiani e utilizzate dalle aziende italiane ed estere per la ricerca di personale. Negli ultimi anni, l'impiego delle offerte di lavoro a mezzo stampa è divenuto uno strumento sempre più importante nella *job search*, nonostante il costo relativamente elevato per le aziende che vi fanno ricorso. In effetti, dato il costo del mezzo impiegato, le inserzioni pubblicate vengono prevalentemente utilizzate dalle aziende per il reperimento di personale qualificato. Tale attività è assimilabile ad un vero e proprio investimento in capitale umano, che le imprese sono disposte a fare, probabilmente, in presenza di buone prospettive per il futuro. Le inserzioni potrebbero quindi costituire, in primo luogo, uno strumento assai utile per conoscere e valutare le vicende economiche italiane, quali indicatori congiunturali del ciclo economico generale e delle tendenze del mercato del lavoro. In secondo luogo, le modalità con cui sono effettuate le rilevazioni permettono, sia di valutare i fenomeni nel complesso, sia di effettuare analisi disaggregate che possono essere ulteriormente approfondite e dettagliate per area geografica, per settore di attività economica, per requisiti richiesti ai potenziali collaboratori, ecc.. Infine, dal momento che le rilevazioni vengono effettuate periodicamente, i dati possono essere confrontati nel tempo, consentendo di effettuare comparazioni e costruire serie storiche. I quotidiani inclusi nella rilevazione corrente sono 24, tra i quali sono compresi tutti i quotidiani a maggior tiratura nazionale.

Procedendo ad una ripartizione delle inserzioni a modulo secondo classificazione Istat 1991, che si basa sulla Isco-88 , riportate nelle tabelle allegate al documento, si possono fare le seguenti considerazioni:

In termini assoluti le professioni maggiormente richieste sono quelle degli esperti amministrativi, esperti in problemi finanziari, specialisti nei rapporti con i mercati, esperti delle pubbliche relazioni, esperti di scienze giuridiche, specialisti in scienze sociologiche, psicologiche, sociali, scrittori, linguisti, interpreti, (inserite nel gruppo degli specialisti in scienze dell'uomo) nel 1999 sono 10.813, erano 3389 nel 1993, e l'indice rilevato da un anno all'altro è in costante aumento: dal 1996 al 1999 +22, +4, +17, +34.

Le inserzioni per personale non qualificato rappresentano il 12,4% del totale, nel 1999, nel 1993 erano il 13,5%, e toccano la percentuale massima nel 1995 con il 20%. Le professioni più rappresentative in questo gruppo appaiono quelle relative al personale non qualificato relativo all'amministrazione, gestione e magazzinaggio, le inserzioni per questo gruppo erano 10.874 nel 1999, mentre negli anni precedenti sembrano poco rilevanti, in termini assoluti non superano le 170, gli indici risultano negativi nel 1996 (-49) e nel 1997 (-15).

Più costante la presenza delle professioni inerenti il personale non qualificato relativo alle vendite e ai servizi turistici: in termini assoluti si passa da 7113 inserzioni nel 1993 a 10.140 nel 1999, nel 1995 erano 17.757, gli indici mostrano un andamento piuttosto costante se si esclude il 1995.

Va sfumando il confine tra la alta e la bassa qualificazione; allo stato attuale la difficoltà di segnare l'esatta linea di confine tra i livelli di qualificazione richiesti agli operai e ai tecnici, gli effetti dell'innovazione tecnologica e dei cambiamenti organizzativi, il crescente livello formativo posseduto all'ingresso nel lavoro, determinano un cambiamento, quanto meno del significato da attribuire ai due termini, il processo di trasformazione della struttura produttiva, che negli anni novanta ha subito una decisa accelerazione, modifica le professioni nei loro contenuti.

Sembra emergere, negli ultimi anni, una oggettiva difficoltà, per i datori di lavoro, di reperire personale da avviare al lavoro nelle basse qualifiche. I risultati di una recente indagine condotta dall'Isfol sugli esiti delle *borse di lavoro* evidenziano come le richieste delle aziende si siano nettamente orientate verso giovani sprovvisti di diploma, verso soggetti con qualificazione

professionale "di primo livello"; le borse rivolte ai "senza diploma" rappresentano il 55,8% delle richieste ed il 55,1% delle autorizzazioni".

Altro gruppo rilevante è quello relativo agli artigiani, operai specializzati e agricoltori . Nel 1999 le inserzioni per professioni inserite in questo gruppo rappresentano il 6,9%. Con un incremento considerevole rispetto agli anni precedenti: nel 1993 rappresentavano l'1,5%, nel 1998 il 2,5.

In particolare le professioni più "ricercate" sono quelle degli operai ed artigiani metalmeccanici ed assimilati, nel 1999, in valore assoluto 11.125 inserzioni, con un incremento pari a +102 rispetto all'anno precedente, l'indice è comunque sempre positivo dal 1993 in poi, ad esclusione del 1996 dove compare un –18.Dello stesso gruppo fanno parte le professioni di operaio ed artigiano della meccanica di precisione, dell'edilizia e dell'estrazione, dell'industria alimentare, del legno e tessile, nonché i lavoratori agricoli e forestali che sono presenti con un trascurabile numero di inserzioni (8 nel 1999).

In Italia, la rapida crescita degli accessi a *Internet*, l'attenzione dei consumatori nostrani verso il commercio elettronico (soprattutto l'incremento di quello *business to business* (*B2B*), sono fenomeni che dovrebbero favorire la crescita, e in alcuni casi, la vera e propria nascita, di nuove professioni, o almeno il ricorso ad una continua attività di formazione degli addetti, al fine di un costante aggiornamento delle competenze e capacità dei lavoratori.

Lo sviluppo di una *new economy,* o quanto meno l'introduzione pervasiva, nel mercato del lavoro, delle nuove tecnologie, ha presumibilmente degli effetti diretti sulle capacità, abilità e competenze richieste dalle imprese e finanche sulla stessa natura del lavoro, non sempre immediatamente disponibili in misura sufficiente nell'offerta di lavoro italiana.

A questo scopo si possono utilizzare i dati dell'indagine al fine di evidenziare all'interno del settore dell'Informatica e delle Telecomunicazioni (ITC) le professioni maggiormente richieste.

Dall'analisi dei gruppi professionali si evidenzia un aumento quantitativo di tutti i gruppi ma sono soprattutto i primi tre a far segnare le maggiori performance occupazionali. Il gruppo che ha avuto le maggiori richieste dalle aziende è quello dei tecnici informatici, programmatori, operatori con 13.503 inserzioni nel 1999. La crescita di tale gruppo è stata costante nel corso degli anni (è passato, infatti, dai 1.458 annunci del 1993 alle circa 10.776 del 1998).

Inserzioni a modulo aggregate secondo la classificazione delle professioni Istat (terzo digit: classi professionali), anni 1993-1999

Codice Istat – Classi professionali	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
311 - Tecnici scienze quant. fisiche naturali	1.458	2.319	4.011	5.199	7.121	10.776	13.503
211 - Special. scienze matem. fis. naturali	3.067	3.446	3.407	4.020	5.479	7.659	7.286
312 - Tecnici ing. Costruz. e trasp. aeronav.	1.432	2.232	2.998	3.009	4.834	4.820	5.731
120 - Dirigenti, direttori e responsabili	2.036	2.028	2.157	2.789	3.167	3.098	3.382
624 - Addetti instal-manutenz. attrez. elettr.	160	282	328	286	328	346	804
411 - Personale segreteria operat. macch. uff.	88	210	277	143	140	312	283

Fonte: Isfol – Csa.

Le 20 professioni Isfol-Csa del settore Ict maggiormente richieste dalle imprese attraverso le inserzioni, a modulo, variazioni annuali percentuali, anni 1993-1999 (ISFOL-CSA)

Professione	*Totale 1994*	*Totale 1995*	*Totale 1996*	*Totale 1997*	*Totale 1998*	*Totale 1999*
Programmatore	37,3	153,4	80,5	39,8	67,6	21,3
Analista programmatore	32,0	103,1	74,6	67,0	59,9	-1,8
Sistemista edp	5,2	194,3	128,1	42,2	82,7	12,8
Telefonista	58,3	364,9	-83,8	25,6	122,2	1.204,2
Teleseller	100,0	-18,1	39,0	101,2	-35,2	609,3
Telemarketing	-41,2	-32,9	174,5	7,8	136,7	125,8
Operatore edp	11,5	16,1	-58,4	145,2	125,2	159,1
Sviluppatore	-80,0	1.400,0	13,3	200,0	94,1	229,3
Progettista software	-2,7	61,1	74,1	32,7	20,1	70,8
Informatico	36,6	-48,2	134,5	26,5	272,1	-15,3
Application engineer	22,7	-1,2	-17,5	110,6	38,1	35,4
System engineer	409,1	37,5	10,4	48,2	24,6	51,0
Esperto pc	160,0	592,3	132,2	-40,2	16,8	47,9
Esperto internet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.433,3
Data base administrator	-50,0	33,3	175,0	418,2	15,8	212,1
Consulente edp	150,0	0,0	20,0	450,0	54,5	298,0
Tecnico hardware	42,9	-20,0	243,8	20,0	107,6	37,2
Analista edp	-22,7	61,8	-12,7	79,2	1,2	104,6
Esperto telecomunicazione	90,9	261,9	-52,6	11,1	-32,5	544,4
Specialista edp	900,0	20,0	575,0	-40,7	97,9	76,8

A questo proposito è bene tener presente che le inserzioni a modulo, al contrario delle rilevazioni operate attraverso il sistema Excelsior-Unioncamere, non tengono conto della classificazione Istat 1991 e quindi esprimono in maniera più chiara e specifica la professionalità richiesta dall'impresa. Appare qui utile, data la particolarità del settore ITC, riportare anche i valori delle professionalità maggiormente richieste dalle imprese così come rilevate direttamente sui giornali. Il dato disaggregato, infatti, fornisce informazioni che altrimenti, data la relativa novità dei campi professionali richiesti rispetto ad una classificazione di non recente formulazione, andrebbe perduto:

La domanda di figure professionali nel settore ITC secondo l'indagine Assinform

Secondo il rapporto del maggio 2000 dell'Associazione nazionale produttori tecnologie e servizi per l'informazione e la comunicazione (Assinform), l'associazione che raggruppa le principali società di Ict operanti in Italia sull'informatica e le telecomunicazioni, lo sviluppo della new economy in Europa ha già creato una carenza di addetti IT di profilo elevato pari ad oltre 800.000 unità, carenza che dovrebbe crescere a 1.700.000 nel 2003. Il riconoscimento di questa esigenza ha spinto la Germania a creare una quota d'immigrazione specifica di 20.000 specialisti ICT. Negli USA la quota relativa sta aumentando ulteriormente.

Secondo l'ultima indagine Assinform e Assolombarda sull'occupazione nell'informatica e nelle telecomunicazioni in Italia (luglio 2000), la demanda di personale qualificato nell'informatica e nelle telecomunicazioni esplode e crea allarme sul fronte della reperibilità delle risorse. "Già oggi paiono infatti mancare 70.000 specialisti ICT in Italia, [in particolare in Lombardia], e il sistema formativo non pare in condizione di colmare il gap in tempi brevi… si va creando una situazione allarmante sul fronte della disponibilità di competenze necessarie ad alimentare la crescita e l'affermazione della net economy nel nostro paese. Da qui al 2003 mancheranno in Italia almeno 170 mila specialisti nelle aree del networking, di Internet e delle soluzioni d'informatica, che tutte le imprese dovrebbero adottare per rapportarsi in modo nuovo al mercato e competere con successo."

Linee generali di previsione congiunturale per l'economia italiana (ISAE, ottobre 2000)

Le prospettive di crescita dell'economia risentono di due spinte contrastanti. Un contesto internazionale meno favorevole si combina con gli effetti di freno derivanti dalle condizioni più restrittive verso cui si è orientata la politica monetaria dell'area euro. Al contempo la già positiva dinamica della domanda interna trova supporto nella politica di bilancio che, sulla base delle misure attualmente in discussione, genera impulsi espansivi di dimensioni significative.

Le previsioni di crescita economica dell'Italia permangono positive, pur presentando, nell'attività produttiva, un lieve rallentamento rispetto alla media attesa dell'area euro. Tale rallentamento segnerà in particolare gli ultimi mesi del 2000 e i primi di quello successivo, per poi tornare a crescere nella seconda parte dell'anno, con ritmi prossimi al 3%. Le proiezioni sulla crescita economica indicano, quindi, un'espansione pari al 2,6% nella media del prossimo anno, contro una previsione del 2,8% per l'anno corrente. Determinante, nel rallentamento della crescita, il saldo degli scambi con l'estero, da ricondurre in parte all'aumento delle importazioni derivante dalla crescita della domanda interna, ed in parte per la decelerazione delle esportazioni. Il progressivo esaurirsi della spinta fornita dal deprezzamento dell'euro, infatti, porterebbe queste ultime a subire un rallentamento nel tasso di sviluppo dal 9% stimato per quest'anno, al 7% del 2001.

Positivo rimane anche il trend di crescita nel mercato del lavoro, anche se con un ritmo nell'aumento della disoccupazione lievemente inferiore a quello di quest'anno. In particolare si prevede che le unità di lavoro standard crescano ad un ritmo pari all'1,2% annuo e che le posizioni lavorative crescano di quasi 400.000 unità nel 2000, a fronte di un aumento previsto per il 2000 di circa 460.000 unità. Si può concludere che, pur con una lieve flessione, il trend di crescita dell'economia italiana rimane sostanzialmente positivo, soprattutto se confrontato con i valori medi degli anni novanta, che si assestavano intorno all'1,4%.A fronte di questi dati si prevede una diminuzione del tasso medio di disoccupazione che, dal 10,6% previsto per il 2000, si dovrebbe

assestare al 10% nel 2001. Di particolare rilevanza sono i dati del settore manifatturiero (che da solo assorbe oltre il 40% della manodopera immigrata), il cui incremento di domanda di lavoro compenserà in parte il rallentamento nella crescita occupazionale di quello dei servizi.

Previsioni per l'economia italiana: quadro riassuntivo (variazioni percentuali)

	1999	2000	2001
Prodotto interno lordo	1,4	2,8	2,6
Spese per consumi delle famiglie residenti	1,7	2,1	2,6
Investimenti fissi lordi	4,4	6,9	5,7
Contributo alla crescita del PIL			
domanda interna (al netto della var. scorte)	2	2,8	2,9
variazione delle scorte ed oggetti di valore	0,4	-0,3	0,1
esportazioni nette	-0,1	0,4	-0,3
Propensione al consumo (livello percentuale)	87,4	88,7	89,1
Occupazione totale	1	1,3	1,2
Tasso di disoccupazione	11,4	10,6	10

Fonte Isae : "Rapporto trimestrale finanza e redistribuzione", ottobre 2000

Unità di Lavoro

	Migliaia			Variazioni percentuali		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
IN COMPLESSO						
Agricoltura	1.372	1.333	1.289	-5,5	-2,8	-3,3
Industia	6.759	6.753	6.802	0,0	-0,1	0,7
in senso stretto	5.252	5.219	5.254	-0,4	-0,6	0,7
costruzioni	1.507	1.534	1.548	-1,6	1,8	0,9
Servizi	15.005	15.358	15.624	2,0	2,4	1,7
privati (1)	9.025	9.323	9.535	2,7	3,3	2,3
pubblici (2)	5.980	6.035	6.089	1,1	0,9	0,9
					0,0	0,0
TOTALE	23.136	23.444	23.714	1,0	1,3	1,2
DIPENDENTI						
Agricoltura	513	508	487	-4,3	0,9	-4,2
Industria	5.190	5.176	5.218	-0,2	-0,3	0,8
in senso stretto	4.338	4.295	4.325	-0,4	-1,0	0,7
costruzioni	852	881	893	1,1	3,4	1,4
Servizi	10.464	10.742	10.943	2,7	2,7	1,9
privati (1)	5.255	5.497	5.651	4,3	4,6	2,8
pubblici (2)	5.209	5.245	5.293	1,1	0,7	0,9
					0,0	0,0
TOTALE	16.167	16.426	16.648	1,5	1,6	1,4

Fonte Isae : "Rapporto trimestrale finanza e redistribuzione", ottobre 2000

(1) Comprendono commercio, alberghi, trasporti, intermediazione creditizia, servizi vari ad imprese e famiglie.

(2) Comprendono Amministrazioni pubbliche, Istituzioni, sanità, altri servizi pubblici, servizi domestici presso le famiglie.

Distribuzione delle inserzioni "a modulo" per gruppi professionali, valori assoluti

Gruppi	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Non indicato	3.142	5.965	2.141	2.612	3.493	5.457	6.030
Membri dei corpi legislativi, dirig. Amm. e Giud. P.A. e org. collettivi	264	310	271	394	454	496	491
Imprenditori, amministratori, dirigenti e direttori di aziende private	2.036	2.028	2.157	2.789	3.167	3.098	3.382
Specialisti in scienze fisiche, naturali e matematiche	3.067	3.446	3.407	4.020	5.479	7.659	7.286
Ingegneri e architetti	781	1.971	2.280	2.029	2.763	3.048	3.761
Specialisti nelle scienze della vita	1.798	1.049	1.555	1.795	2.258	2.666	2.742
Specialisti della salute	53	120	123	109	65	158	600
Specialisti scienze umane	3.389	7.375	5.422	6.621	6.870	8.053	10.813
Docenti e assimilati	56	123	212	167	334	303	364
Professioni intermedie in scienze fisiche, naturali, dell'ingegneria ed assimilate	2.890	4.551	7.009	8.208	11.955	15.596	19.234
Professioni intermedie nelle scienze della vita	1.068	1.300	1.833	2.001	2.731	5.213	6.784
Professioni intermedie di ufficio	25.783	34.387	38.566	40.633	64.719	53.782	60.903
Professioni intermedie nei servizi alla persona	340	510	765	1.840	1.790	1.732	3.170
Impiegati d'ufficio	215	454	768	404	538	770	5.451
Impiegati in contatto diretto con la clientela	145	272	387	472	314	861	1.935
Professioni commerciali	447	719	1.190	666	824	1.073	2.823
Professioni nelle attività turistiche ed alberghiere	423	637	836	753	681	1.424	1.759
Professioni nei servizi di istruzione	119	65	143	173	92	270	1.140
Professioni nei servizi socio-sanitari con particolari specializzazioni	2	6	0	10	5	5	253
Professioni con specifici servizi per le famiglie	115	323	747	521	314	379	471
Operai ed artigiani di edilizia ed estrattive	37	40	138	27	31	74	250
Operai ed artigiani metalmeccanici ed assimilati	621	1.176	1.558	1.273	1.286	2.594	11.125
Operai ed artigiani della meccanica di precisione, dell'artigianato artistico, della stampa ed assimilati	47	61	95	100	207	253	480
Lavoratori agricoli, agricoltori, forestali, zootecnici, allevatori, pescatori e cacciatori	10	6	4	21	10	7	8
Operai ed artigiani alimentari, legno, tessile, abbigliamento, pelli, cuoio ed assimilati	111	211	375	199	232	360	608
Conduttori di impianti industriali	342	877	1.623	1.122	840	1.449	3.227
Operatori su macchinari fissi per lavorazioni in serie e addetti montaggio (esclusa agricoltura e industria alimentare)	165	353	837	441	513	461	908
Operatori su macchinari fissi in agricoltura e industria alimentare	6	17	28	35	8	31	28
Conduttori di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	227	208	315	298	235	87	1.599
Personale non qualificato relativo alla amministrazione, gestione e magazzino	102	155	165	84	71	147	10.874
Personale non qualificato nella vendita e servizi turistici	7.113	8.449	17.757	9.945	8.803	11.562	10.140
Personale non qualificato nei servizi di istruzione e sanità	7	8	45	6	29	14	31
Personale non qualificato in altri servizi	240	1.547	744	796	1.818	1.008	1.223
Personale non qualificato in edilizia, miniere ed industria	0	0	1	0	0	0	6
Forze armate	0	38	2	23	33	69	285
Totale complessivo	55.161	78.757	93.499	90.587	122.962	130.159	180.184

STIMA DIPLOMATI (Ministero della Pubblica Istruzione)

Istituti Tecnici

INDIRIZZO	2001	2002	2003
agrari	5.326	6.267	6.304
attività sociali	4.028	3.841	3.864
commerciali	92.431	91.627	92.159
geometri	26.510	25.600	25.749
chimica	3.786	3.696	3.718
elettronica e telecomunicazioni	15.087	16.295	16.390
elettrotecnica e automazione	9.029	9.322	9.376
informatica	9.995	11.945	12.015
meccanica	9.508	9.870	9.927
scientifico tecnologico	3.858	4.642	4.669
altro	4.588	5.369	5.400
totale industriali	55.851	61.140	61.495
nautici e aeronautici	2.810	2.936	2.954
turismo	2.947	3.383	3.403
TOTALE ISTITUTI TECNICI	189.904	194.795	195.927

Istituti Professionali

INDIRIZZO	2001	2002	2003
Agricoltura e Ambiente	4.207	4.591	4.870
Abbigliamento e moda	2.450	2.674	2.837
Chimico Biologico	2.441	2.664	2.826
Edile	11	12	13
Elettrico Elettronico	12.079	13.183	13.985
Meccanico Termico	5.677	6.196	6.573
Alberghiero e Ristorativo	8.404	9.172	9.731
Economico-Aziendale	13.174	14.381	15.254
Turistico	9.660	10.543	11.185
Pubblicità	1.907	2.081	2.208
Servizi Sociali	3.225	3.520	3.734
Ottico-Odontotecnico	1.945	2.123	2.252
Indirizzi atipici	651	710	753
TOTALE ISTITUTI PROFESSIONALI	65.831	71.850	76.221

Appendice 4

Ministero dell' Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili

Divisione Assistenza ai Profughi

Situazione al 6 novembre 2000

Riepilogo Generale delle quote assegnate a cittadini di paesi extracomunitari per ingresso sul territorio nazionale nell'anno 2000

	Ingressi da Paesi extracomunitari per lavoro Subordinato	**Ingressi da Paesi extracomunitari per lavoro Autonomo**	**Ingressi da Paesi extracomunitari e dai Paesi "privilegiati" per inserimento nel mercato del lavoro**	**Ingressi da Paesi "privilegiati" per lavoro subordinato, autonomo,inserimento nel mercato del lavoro ALBANIA**	**Ingressi da Paesi "privilegiati" per lavoro subordinato, autonomo,inserimento nel mercato del lavoro TUNISIA**	**Ingressi da Paesi "privilegiati" per lavoro subordinato, autonomo,inserimento nel mercato del lavoro MAROCCO**	**Ingressi da Paesi "privilegiati" per lavoro subordinato, autonomo,inserimento nel mercato del lavoro ALTRI PAESI**	**TOTALE**
Quote anno 2000	31000	2000	15000	6000	3000	3000	3000	63000
Visti ingresso rilasciati dalle Rappr. Diplomatiche		1572		6	4	17	65	1664
Autorizzazioni al Lavoro rilasciate da Dir. Prov. Lavoro	31000	(1)		2549	371	2039		35959
Attestazioni rilasciate delle Dir.Prov.Lavoro (Art.39 co.7 reg.att.)		556		43	6	13		618
Autorizzazioni all'ingresso con "Sponsor" rilasciate da Questure			15000					15000
"Autosponsor" tramite liste Ambasciate				657	912	312		1881
Totale	31000	2128	15000	3255	1293	2381	65	55122
Quota residua	**0**	**0 (2)**	**0**	**2.745**	**1.707**	**619**	**2.935**	**7.878**

(1) - Il Ministero del Lavoro, su concorde avviso delle altre Ammininstrazione, ha aggiunto alla iniziale quota di 28000 unità 3000 autorizzazioni, attingendo dalla riserva prevista per gli altri paesi che possono avere una quota privilegiata sottoscrivendo le intese

(2) La quota per lavoro autonomo risulta completata con un'eccedenza di 128 unità

Alcune delle principali direttrici di azione contenute nel documento sono qui sommariamente riassunte:

I) Obiettivi riguardanti asilo e protezione umanitaria

Approvazione del disegno di legge in materia di diritto di asilo, con una più incisiva azione nei confronti delle domande a carattere strumentale e con la realizzazione di un sistema di copertura dei bisogni assistenziali dei rifugiati

Una sempre maggiore partecipazione ai lavori che sono in atto o che matureranno, nei prossimi anni, in sede di Unione europea per l'attuazione del previsto processo di comunitarizzazione delle materie connesse all'asilo

Una più precisa valutazione della ricaduta dei flussi legati alle richieste di asilo sulla determinazione delle quote annuali di ingresso per lavoro

La conferma del ruolo dell'Italia nelle accoglienze a carattere solidaristico nell'ambito dell'applicazione dell'art. 20 del Testo Unico n. 286/1998 in materia di regimi di protezione temporanea offerta a popolazioni che si trovano in particolare stato di pericolo

II) Obiettivi riguardanti sicurezza e contrasto dell'irregolarità e clandestinità

Rafforzamento ulteriore dell'apparato di controllo volto a prevenire l'immigrazione irregolare

Adeguamento dei mezzi di supporto tecnico per i presidi di frontiera, con l'acquisizione di infrastrutture e tecnologie avanzate finalizzate al controllo delle frontiere esterne maggiormente esposte, nonché potenziamento della dotazione di apparecchiature informatiche e di automezzi; adozione del sistema AFIS per la rilevazione delle impronte digitali, anche tramite postazioni mobili

Riorganizzazione delle squadre mobili e ristrutturazione degli Uffici stranieri delle questure prevedendo la separazione delle sezioni amministrative da quelle investigative.

Rafforzamento dell'attività coordinata tra i Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno particolarmente nel controllo della documentazione e dei visti presso la rete diplomatico-consolare. Rafforzare il dialogo interistituzionale tra i vari ministeri competenti, al fine di confrontare dati ed elementi conoscitivi del fenomeno e per raggiungere una maggiore efficienza nella lotta a tale forma di criminalità.

Instaurare un monitoraggio dei fenomeni di criminalità riconducibili alla immigrazione latu sensu illegale., con la prospettiva della stabilità della rilevazione dei dati.

Garantire agli stranieri l'esercizio dei diritti riconosciuti ai condannati e detenuti, anche durante la custodia in carcere e comunque nella fase di esecuzione della pena. (superamento delle barriere linguistiche con l'utilizzo dei mediatori culturali nelle strutture carcerarie, che vengano a coadiuvare anche il difensore)

Assicurare la possibilità di accesso alle misure alternative, rafforzando le strutture sociosanitarie di supporto e coinvolgendo ai diversi livelli le organizzazioni che, regolarmente autorizzate ai sensi del T.U. sull'immigrazione ,si occupano di immigrati

III) Obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale

In ambito Unione Europea il coordinamento delle politiche migratorie dovrà essere sempre più stretto ed approfondito

Nei rapporti bilaterali occorre proseguire nella politica di collaborazione basati su interventi congiunti e su forme efficaci di assistenza diretta e di cooperazione, in particolare con i paesi prospicienti le nostre coste, estendendo ulteriormente la rete di accordi di riammissione

Sul piano multilaterale adoperarsi affinché i protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di migranti, annessi alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale possano trovare piena applicazione, tramite una ratifica in tempi rapidi e curando in via diretta le iniziative conseguenti, affidate dalla legge al Ministero della Giustizia.

Incrementare i rapporti bilaterali in ambito europeo ed internazionale, per agevolare la cooperazione giudiziaria e lo sviluppo di progetti di scambi di *best practises*.

Valorizzazione degli accordi bilaterali in materia di lavoro (anagrafe, lavoro stagionale, prestazioni di servizi)

IV) Obiettivi riguardanti l'integrazione

Mantenere la stabilità della permanenza legale, evitando automatismi nell'applicazione della legge che possano produrre "ricadute" nell'illegalità e l'adozione di misure dirette a realizzare una maggiore semplificazione amministrativa delle procedure

Maggiore impulso alle misure dirette ad assicurare agli stranieri regolari il pieno esercizio dei diritti loro riconosciuti. In particolare nel campo della salute e della scuola

Eliminare o quantomeno ridurre le barriere linguistiche, culturali o organizzative, che ostacolano la fruibilità dei servizi da parte degli immigrati

Formazione specifica degli operatori posti a contatto con l'utenza immigrata e alla diffusione del ricorso ai mediatori culturali

Diffusione di corsi di lingua e cultura italiana, a tutti i livelli, sia per bambini che per adulti

Riforma delle norme sull'acquisizione della cittadinanza italiana e l'attribuzione del voto locale agli stranieri residenti da lungo tempo

Misure dirette ad aumentare, quantitativamente e qualitativamente, la gamma di possibilità abitative percorribili fuori del centro di accoglienza

Misure contro la xenofobia ed il razzismo

V) Obiettivi riguardanti il lavoro degli immigrati

Affinare la programmazione dei flussi affinché risponda maggiormente alle esigenze specifiche manifestate dal mercato del lavoro italiano, sia di elevate qualifiche, come per le tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) e per la sanità, che per lavori meno qualificati.

Avvio di una struttura, presso il Servizio per i Problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie della Direzione Generale per l'Impiego del Ministero del Lavoro, appositamente costituita per l'attività di cui sopra

Sviluppare l'anagrafe informatizzata, con relativi accordi

Misure dirette a favorire l'emersione del lavoro sommerso

Potenziare l'attività negoziale bilaterale con i Paesi d'origine per favorire un pieno utilizzo delle quote anche attraverso la predisposizione delle liste di lavoratori, e per una maggior responsabilizzazione delle Autorità locali straniere nella gestione dei flussi.

Prevedere uno strumento più flessibile e rapido per le modifiche del decreto flussi relativamente ai lavoratori stagionali

Affinare da parte del Ministero del Lavoro il monitoraggio e la valutazione della gestione dell'attuazione del decreto di programmazione dei flussi (anche utilizzando l'anagrafe, come strumento necessario per correttivi ed integrazioni durante l'anno e per la previsione del decreto flussi successivo)

Attuazione dell'accordo sul lavoro stagionale, con riferimento sia agli aspetti relativi all'accoglienza ed al rispetto dei diritti che alle semplificazioni delle procedure amministrative, in particolare per i lavoratori immigrati che tornano dallo stesso datore di lavoro per vari anni di seguito

01A4743

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(4651425/1) Roma, 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.